

Universidade Federal do Paraná

Wellington Nunes

Uma estratégia desenvolvimentista sem um “Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos Lula

Curitiba

2018

Wellington Nunes

Uma estratégia desenvolvimentista sem um “Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos Lula

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Paulo Roberto Neves Costa

Curitiba

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/ UFPR

COM OS DADOS FORNECIDOS PELO (A) AUTOR(A)
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS
BIBLIOTECÁRIO: RITA DE CÁSSIA ALVES DE SOUZA – CRB-9/ 816

Nunes, Wellington.

Uma estratégia desenvolvimentista sem um
“Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos
Lula / Wellington Nunes. – Curitiba, 2018.
162 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná.
Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de
Pós-Graduação em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa.

1. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945- . 2. Ciência política – Brasil.
3. Presidentes – Brasil. 4. Brasil – Política e governo,
2003-2010. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.

CDD 320.981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIOLOGIA

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **WELLINGTON NUNES** intitulada: **Uma estratégia desenvolvimentista sem um "Estado Desenvolvimentista": o caso dos governos Lula**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 13 de Abril de 2018.

PAULO ROBERTO NEVES COSTA
Presidente da Banca Examinadora

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA
Avaliador Externo

ADRIANO NERVO CODATO
Avaliador Externo

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Avaliador Interno

MARCELO LUIZ CURADO
Avaliador Externo

Agradecimentos

Evidentemente, um trabalho desta natureza não pode ser construído sem contribuições valiosas de diversas pessoas e, naturalmente, não é possível agradecer a todos (as) nominalmente neste espaço. Portanto, gostaria de começar com um agradecimento geral a todos(as) aqueles(as) que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos na construção desta pesquisa: colegas, professores, amigos, familiares, etc. Alguns nomes, no entanto, precisam ser citados – dada dimensão de suas contribuições.

Começo por um agradecimento especial à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por viabilizar economicamente o empreendimento: sem financiamento, esta pesquisa não poderia ter sido realizada. O apoio desta instituição de fomento tem sido indispensável ao desenvolvimento – ainda incipiente, é verdade – do campo de pesquisas científicas no Brasil.

Em segundo lugar, agradeço a todos(as) os professores(ras) dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Ciência Política da UFPR, pelo empenho e dedicação inesgotáveis que tem sido dedicado à formação de novos pesquisadores – o que, certamente, contribuiu de forma significativa para a realização desta pesquisa. Alguns dos professores desses programas, como seria de se esperar, tiveram participação direta no processo de construção deste trabalho – embora o seu conteúdo seja de minha inteira responsabilidade – e merecem, portanto, um agradecimento especial. Os nomes desses professores estão listados a seguir.

Começo agradecendo especialmente ao professor Paulo Roberto Neves Costa. Tal qual ocorrido durante o processo de construção de minha pesquisa de mestrado, a orientação do professor Paulo, nesta pesquisa de doutoramento, pautou-se pela paciência e pela sabedoria adquiridas durante os longos anos dedicados ao exercício da docência. Rubem Alves costumava dizer que nada pode ser mais gratificante (profissionalmente) para um educador do que incentivar e observar um aluno percorrer caminhos desconhecidos por ambos. Foi justamente isso que a postura assumida pelo professor Paulo possibilitou: ao dar liberdade para que eu trilhasse novos caminhos, mas exigir rigor durante o processo de construção, nos foi possível enxergar e explorar horizontes desconhecidos até então – e, consequentemente, não previstos no projeto original da pesquisa.

Também agradeço especialmente ao professor Renato Perissinotto, cujas valiosas contribuições também começaram ainda durante a minha pesquisa de mestrado. A título de exemplo, cito sua sugestão, durante minha banca de qualificação, de que a análise construída naquela ocasião tivesse em conta, além dos grupos empresariais organizados (foco original daquela pesquisa), os agentes estatais e seus valores políticos. Esta perspectiva, uma vez explorada, tornou-se imprescindível ao argumento construído naquele trabalho. No caso desta pesquisa, umas das importantes contribuições do professor Renato foi sugerir que a análise a ser construída dialogasse com a literatura que sistematizou a conceito de “Estado Desenvolvimentista” – diálogo este também fundamental para o argumento aqui construído. Também agradeço a ele pela leitura atenta e pelos comentários valorosos feitos a respeito do texto enviado para a banca de qualificação.

Pela participação nesta última, e por clarear tanto o horizonte disponível quanto os limites inerentes ao objeto empírico pesquisado, também agradeço especialmente ao professor Sérgio Braga.

Finalmente, agradeço de maneira muito especial a minha família (pais, irmãos e sobrinhos) – pelo apoio irrestrito dedicado ao processo de construção de um trabalho um tanto estranho às suas respectivas realidades, pelo simples fato de que, para mim, trata-se da realização de um sonho antigo; e à Geiza – pelo amor, companhia, apoio, compreensão e paciência imprescindíveis.

"As convicções são piores inimigos da verdade do que as mentiras" (Nietsche).

"Caminante, no hay caminha. Se hace camino al andar" (Antonio Machado).

"Ostras felizes não fazem pérolas... Pessoas felizes não sentem a necessidade de criar. O ato criador, seja na ciência ou na arte, surge sempre de uma dor"
(Rubem Alves).

Resumo

Apesar de ser discutida, de forma mais difundida, desde os primeiros anos do presente século, a questão de uma eventual retomada desenvolvimentista no Brasil permanece em aberto. Nesse sentido, o objetivo mais geral deste trabalho é justamente discutir as possibilidades e os limites de uma empreitada nesses moldes neste país. Para tanto, com base em um estudo de caso – o da estratégia de desenvolvimento conduzida sob os governos Lula – busca-se tecer dois tipos distintos de análise. Em um primeiro momento, trata-se do tipo de estratégia conduzida: a questão a ser respondida aqui é se a referida estratégia de desenvolvimento pode ou não ser tipificada como desenvolvimentista. A hipótese de trabalho sustenta que sim. Em seguida, trata-se do tipo de Estado que a conduziu: a questão que orienta a análise passa a ser se o mesmo possuía as capacidades estatais necessárias para fazê-lo. Desta vez a hipótese é negativa. Os resultados da pesquisa permitiram sustentar apenas uma das hipóteses aventadas: i) a estratégia conduzida entre 2003 e 2010 não pode ser tipificada como desenvolvimentista, embora essa tenha sido a sua intenção desde o início; ii) o Estado que a conduziu, por sua vez, não pôde contar com as capacidades necessárias para implementar uma estratégia nos moldes pretendidos. Além disso, em uma perspectiva mais ampla, o trabalho sugere que o debate acerca de uma eventual retomada desenvolvimentista no Brasil precisa ir além das controvérsias em torno do *tipo de estratégia* mais ou menos adequado, passando a ter em conta também o *tipo de Estado* disponível para conduzi-la.

Palavras-chave: desenvolvimentismo; Estado desenvolvimentista; capacidades estatais; governos Lula; novo-desenvolvimentismo; social-desenvolvimentismo.

Abstract

Despite being discussed in a more widespread way since the first years of this century, the question of a possible developmental resumption in Brazil remains open. In this sense, the most general objective of this work is precisely to discuss the possibilities and limits of a contract in this way in this country. To do so, based on a case study - that of the development strategy conducted under the Lula governments - I try to weave two distinct types of analysis. At first, it is the type of strategy carried out: the question to be answered here is whether or not the said development strategy can be typified as developmental. The working hypothesis holds that it does. Next, it is the type of state that led it: the question that guides the analysis becomes if it had the necessary state capacities to do so. This time the hypothesis is negative. The results of the research allowed me to support only one of the hypotheses: i) the strategy conducted between 2003 and 2010 can not be characterized as developmental, although this was his intention from the beginning; (ii) the State that conducted it, in turn, could not count on the necessary capacities to implement a strategy in the way intended. Moreover, in a broader perspective, the work suggests that the debate about a possible developmental resumption in Brazil needs to go beyond the controversies around the more or less adequate type of strategy, taking into account also the type of available state to lead it.

Keywords: developmentalism; developmental state; state capacities; Lula governments; new-developmentalism; social-developmentalism.

Lista de figuras

FIGURA 1 – DESENVOLVIMENTISMO: NÚCLEO COMUM PRINCIPAL.....	24
FIGURA 2 – DESENVOLVIMENTISMO: INCORPORAÇÃO DE ATRIBUTOS ADICIONAIS	26
FIGURA 3 – DESENVOLVIMENTISMO: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS GOVERNOS GOULART E LULA.....	73
FIGURA 4 – REPRESENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA EFETIVAMENTE IMPLEMENTADA NO PERÍODO 2003-2010	74

Lista de quadros

QUADRO 1 – SÍNTESE DOS ATRIBUTOS DESENVOLVIMENTISTAS, ESTRATÉGIA PRETENDIDA (2003-2010).....	42
QUADRO 2 – SÍNTESE DOS ATRIBUTOS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O PERÍODO 2003-2010	78
QUADRO 3 – SÍNTESE DE ATRIBUTOS DE UM ED PARA O CASO BRASILEIRO (2003-2010) .	113
QUADRO 4 – SÍNTESE DOS OBJETIVOS E DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA (PITCE E PDP)	133

Lista de tabelas

TABELA 1– EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NO BRASIL (MÉDIA ANUAL) ..	55
TABELA 2 – DETERMINANTES DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NO BRASIL (PERÍODOS SELECIONADOS)	56
TABELA 3 – TAXA DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA EXTRATIVA E DE TRANSFORMAÇÃO (1998- 2011)	57
TABELA 4 – GASTOS EM ATIVIDADES INTERNAS E EXTERNAS DE P&D/RLV, SEGUNDO A INTENSIDADE TECNOLÓGICA, INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, BRASIL (2005-2011)	59
TABELA 5– EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E INFLAÇÃO (1980-2000)	123
TABELA 6 – CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E POLÍTICO-RELACIONAIS	137
TABELA 7 – CAPACIDADES ESTATAIS E RESULTADOS OBSERVADOS.....	137
TABELA 8 – CAPACIDADES ESTATAIS OBSERVADAS (PROGRAMAS SELECIONADOS).....	140
TABELA 9– CAPACIDADES ESTATAIS E RESULTADOS OBSERVADOS (PROGRAMAS SELECIONADOS)	140

Lista de gráficos

GRÁFICO 1 – TRANSAÇÕES CORRENTES E SITUAÇÃO FISCAL DO ESTADO (2003-2010)	45
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO PIB E DO IPCA (2003-2010)	47
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DO PIB E DO IPCA (1995-2002)	47
GRÁFICO 4 – FBCF E CONSUMO FINAL DAS FAMÍLIAS(2003-2010) – % PIB.....	48
GRÁFICO 5 – FBCF E CONSUMO FINAL DAS FAMÍLIAS (1995-2002) - % PIB.....	48
GRÁFICO 6– EVOLUÇÃO FBCF E PIB (2003-2010)	49

GRÁFICO 7– INVESTIMENTO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO PIB (%).....	50
GRÁFICO 8– PARTICIPAÇÃO NA EVOLUÇÃO DO PIB (%) – DI E DEL	51
GRÁFICO 9 – ÍNDICE DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL	53
GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE ATIVIDADE INDUSTRIAL POR RAMOS DA INDÚSTRIA.....	53
GRÁFICO 11 – GASTOS EMPRESARIAIS EM P&D EM RELAÇÃO AO PIB E EM RELAÇÃO À RLV (1998-2011).....	58
GRÁFICO 12 – GASTOS EM P&D EMPRESARIAL EM RELAÇÃO AO PIB, PAÍSES E GRUPOS SELECIONADOS (2005, 2008 E 2011)	60
GRÁFICO 13 – FAMÍLIAS ATENDIDAS E VALOR INVESTIDO NO PBF (2003-2010).....	65
GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DA POBREZA (%)	66
GRÁFICO 15– PROPORÇÃO DE PESSOAS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES (2003-2011)..	66
GRÁFICO 16 – PROPORÇÃO DE PESSOAS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES (1995-2002).	67
GRÁFICO 17 – DESEMPREGO E GRAU DE INFORMALIDADE EM REGIÕES METROPOLITANAS (2003-2011).....	68
GRÁFICO 18 – DESEMPREGO E GRAU DE INFORMALIDADE EM REGIÕES METROPOLITANAS (1995-2002).....	68
GRÁFICO 19 – EMPREGOS COM CARTEIRA ASSINADA E CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	69
GRÁFICO 20 – EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO (EM REAIS) A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 2010.	70
GRÁFICO 21 – ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL (2003-2010)	71
GRÁFICO 22 – TIPO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS MINISTROS POR GOVERNOS (%).....	104
GRÁFICO 23 - VARIAÇÕES EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS (CAPACIDADES TÉCNICAS E POLÍTICAS).....	120

Sumário

Apresentação	13
Parte I: Governos Lula e o desenvolvimentismo.....	20
Introdução	21
Nota teórico-metodológica: o conceito de desenvolvimentismo utilizado.....	22
Capítulo I – Governos Lula e o desenvolvimentismo: a estratégia pretendida.....	27
1.1 Projeto ou estratégia nacional deliberada.....	27
1.1.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002.....	28
1.1.2 O PPA 2004-2007.....	29
1.1.3 O PPA 2008-2011.....	31
1.2 Intervenção consciente e determinada do Estado.....	33
1.2.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002.....	33
1.2.2 O PPA 2004-2007.....	34
1.2.3 O PPA 2008-2011.....	35
1.3 Industrialização.....	36
1.3.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002.....	37
1.3.2 O PPA 2004-2007.....	38
1.3.3 O PPA 2008-2011.....	40
Capítulo II – Governos Lula e o desenvolvimentismo: a estratégia em ação	43
2.1 A estratégia em números: a dimensão econômica.....	44
2.1.1 A dimensão econômica: alguns números da indústria	52
2.2 A estratégia em números: a dimensão social.....	63
Conclusões	75
Parte II – Governos Lula e o Estado Desenvolvimentista: capacidades estatais para os séculos XX e XXI	79
Introdução	80
Nota teórico-metodológica: o conceito de “Estado Desenvolvimentista”	83
Capítulo I: O Conselho de Desenvolvimento de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as “Agendas” para o desenvolvimento	87
1.1 Surgimento, dinâmica de funcionamento e primeira fase de atuação.....	87
1.2 Segunda fase de atuação: as “agendas” para o desenvolvimento	90
Capítulo II: Governos Lula e as capacidades estatais para o século XX	96
2.1 A dimensão Contextual.....	96
2.2 A dimensão institucional.....	100
2.3 Dimensão Volitiva	107
Capítulo III: Governos Lula e as capacidades estatais para o século XXI	115

3.1	Nota teórico-metodológica: capacidades estatais para o século XXI	117
3.2	Antecedentes históricos da política industrial do século XXI	121
3.3	A política industrial dos governos Lula	126
3.3.1	Objetivos e arranjo institucional pretendidos para a PITCE	126
3.3.2	Objetivos e arranjo institucional pretendidos para a PDP	128
3.4	Capacidades estatais para o século XXI e o fracasso da política industrial sob os governos Lula	131
3.4.1	As explicações na literatura	131
3.4.2	As capacidade estatais da política industrial dos governos Lula.....	133
3.4.3	Capacidades estatais em perspectiva comparada	137
	Conclusões	144
	Referências	150
	Outras fontes	161

Apresentação

Como se sabe, a partir do final da década de 1990 e durante os primeiros anos do presente século, após mais de uma década de experiências mal sucedidas na América Latina e no Leste Europeu, o conjunto de políticas ortodoxas reunidas no célebre “Consenso de Washington”¹ passou a ser questionado, inclusive, por alguns organismos multilaterais encarregados de promovê-lo². Em contexto latino-americano, esse movimento teve dois tipos de desdobramentos importantes.

Em primeiro lugar, a discussão em torno de como promover o desenvolvimento pôde, diferentemente do período imediatamente anterior (com duração de mais ou menos dez anos), transpor os limites do modelo ortodoxo. E não se trata de ignorar o fato de que os limites do referido modelo em gerar crescimento sustentado e estabilidade do sistema econômico viessem sendo apontados há tempos – mas de ressaltar que, desta feita, esse movimento crítico alcançou proporções capazes de enfraquecer aquilo que Evans (2001) chamou de “monocultura institucional”³, para se referir à ortodoxia econômica como único caminho para o desenvolvimento.

O enfraquecimento do “paradigma da liberalização econômica” (Ferraz *et. al.* 2003), bem como o retorno de uma discussão mais plural acerca do desenvolvimento, teve um segundo desdobramento importante: ao reconhecer e expor os limites desse modelo em fazer o que se propunha (gerar estabilidade e crescimento sustentados), o debate mais amplo em torno do desenvolvimento ultrapassou as fronteiras da academia e alcançou movimentos sociais e grupos políticos – que vinham sendo ignorados (ou silenciados), até então, pela conjuntura adversa. A partir dessa mudança de contexto, os discursos desses diversos atores, com difusão cada vez mais ampla, puderam ganhar – de forma mais ou menos gradativa – relevância política. Foi nesse cenário que candidatos de centro-esquerda, muitos deles críticos ferrenhos do chamado “modelo neoliberal”, foram alçados ao poder em vários países latino-americanos⁴.

Esses dois desdobramentos a partir do enfraquecimento do paradigma da liberalização econômica, evidentemente, não tiveram as mesmas características em todo o continente – assumindo, muito provavelmente, formas específicas em função dos contextos nacionais nos quais ocorreram. No caso específico do Brasil, houve i) a difusão de um amplo e acalorado debate sobre um possível retorno ao *desenvolvimentismo*, enquanto paradigma a orientar o desenvolvimento nacional; ii) a ascensão ao poder de seu principal partido de esquerda, após sucessivas derrotas em eleições anteriores⁵.

¹ Ver Williamson (1990).

² Para uma crítica parcial desse *establishment*, ver Prasad *et. al.* (2003) e World Bank (2005).

³ O argumento de Evans (2001) é corroborado por (Ferraz *et. al.* 2003, p. 14), ao sustentarem que, a partir do final dos anos 1980 e durante a década de 1990 – com a alternância entre paradigmas, passando de um modelo dirigido para outro centrado na liberalização econômica – começou-se a difundir a ideia de que haveria um único modelo de desenvolvimento a ser seguido.

⁴ Néstor Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia, Hugo Chávez na Venezuela e Lula no Brasil são os exemplos mais conhecidos.

⁵ Trata-se do Partido do trabalhadores (PT), pelo qual Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se presidente no pleito de 2002. As eleições nas quais Lula e o PT foram derrotados ocorreram em 1989, 1994 e 1998.

No que se refere ao primeiro desses aspectos, é preciso esclarecer inicialmente que – embora o coro dos descontentes com os resultados do modelo ortodoxo de desenvolvimento tenha engrossado no limiar do presente século – o apontamento tanto de seus *limites* quanto de *alternativas* a ele antecede esse momento histórico em, pelo menos, uma década.

No que tange aos limites do referido modelo, desde o final da década de 1980, a partir dos achados da “terceira onda” (Evans 1993) de estudos sobre o papel do Estado no desenvolvimento, duas coisas estavam claras: i) a insuficiência do modelo de Estado mínimo para implementar o que ficou conhecido como “ajuste estrutural” e ii) que este último não seria condição suficiente para gerar crescimento e estabilidade sustentados (Nunes 2014, p.67). Quanto às alternativas, sabe-se que desde os primeiros anos da década de 1990, a questão da reconstrução do Estado (e não apenas a sua minimização) começou a ocupar lugar na “agenda de vários setores políticos e intelectuais e de alguns organismos internacionais preocupados com a definição de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina” (Fiori 1993, p. 135-136). Dessa perspectiva, estava claro que a recuperação dos equilíbrios macroeconômicos constituía condição necessária, mas não suficiente, ao desenvolvimento e que, portanto, as reformas deveriam propor “políticas destinadas a promovê-lo de forma dinâmica” (Iglesias 1992, p. 57).

Como observou Fiori, seria muito difícil não identificar nesse processo uma “mudança qualitativa”, no que se refere à forma como era percebida, nos anos oitenta, a solução pra crise: uma fórmula geral que, num primeiro momento, “acreditou no efeito automático do ajuste externo e depois em uma combinação de ajuste, estabilização, e reformas liberalizantes” capazes de gerar – também de forma automática – crescimento sustentado. Essa mudança de percepção, segue o autor, derivava da análise dos resultados obtidos por aqueles países que já haviam adotado o modelo ortodoxo como estratégia para o desenvolvimento – Bolívia, Argentina e México, por exemplo, além do próprio Brasil durante o governo Collor (Fiori 1993, p. 137). Tanto que, após a substituição deste último governo pelo de Itamar Franco, passou-se a colocar em dúvida a sequência de um projeto liberal no Brasil não apenas por conta da orientação ideológica do novo presidente (Filgueiras 2006; Kingstone 1998), mas também por conta dos resultados insatisfatórios obtidos pelo modelo de política econômica que vinha sendo adotado (Borges & Filgueiras 1996; Fiori 1993).

Esse quadro somente começaria a se alterar a partir da nomeação do então senador Fernando Henrique Cardoso para conduzir o Ministério da Fazenda (em maio de 1993), o anúncio do plano de estabilização em dezembro daquele mesmo ano, sua implementação em julho do ano seguinte, a candidatura e a vitória do ex-ministro nas eleições de outubro de 1994 (Filgueiras 1994). Durante os governos Cardoso, por sua vez, não houve espaço para tratar de questões que ultrapassassem os limites da *estabilidade monetária* e do *ajuste fiscal* do Estado – uma vez que os agentes que formularam o Plano Real estiveram lotados nos principais aparelhos econômicos do Estado, durante e depois de sua implementação, redefinindo estruturas e funções e aplicando “*suas ideias*” (Calabrez 2013, p. 41, grifos meus).

Dessa perspectiva, portanto, mesmo havendo atores importantes, tanto no meio acadêmico quanto empresarial⁶, empenhados em apontar os limites e discutir alternativas ao modelo ortodoxo, desde o início dos anos noventa, não surpreende o fato de que a discussão acerca de *outras formas* de se promover o desenvolvimento nacional – entre as quais um eventual retorno ao desenvolvimentismo – somente comece a ganhar força (politicamente) nos primeiros anos do presente século. Retomemos este último assunto.

No meio acadêmico, a literatura dedicada ao tema pode ser sintetizada em duas grandes vertentes: uma “novo-desenvolvimentista” e outra “social-desenvolvimentista”. Defensores de cada uma delas alimentam um amplo debate em torno de qual o tipo de estratégia (desenvolvimentista) mais adequado para suceder o chamado modelo “neoliberal” de desenvolvimento. Em outros termos, “são esses grupos que participam de uma querela dos desenvolvimentismos no Brasil” e – embora o debate se desenrole predominantemente no meio acadêmico – está longe de se limitar a ele, “mantendo vínculos evidentes com partidos políticos e associações de classe”⁷ (Bastos 2012, p. 784).

A difusão mais ampla do debate acadêmico sobre outras formas de se promover o desenvolvimento, como já foi dito, não foi o único desdobramento a partir do enfraquecimento do paradigma da liberalização econômica (modelo ortodoxo). Além de aquecer uma disputa acadêmica, no caso brasileiro, em torno de um eventual retorno ao desenvolvimentismo, esse movimento histórico permitiu também – tanto no caso brasileiro quanto de outros congêneres sul-americanos já citados – a mobilização de grupos sociais e a ascensão de partidos políticos de esquerda, muitos deles adversários fervorosos daquele paradigma de política econômica. Esse desdobramento, como se percebe, excede os limites do debate de ideias e adentra o território da política, alçando ao poder agentes não apenas refratários ao modelo ortodoxo, mas também comprometidos com outras formas de se promover o desenvolvimento.

No caso específico do Brasil, no entanto, o processo que conduziu Lula e o Partido dos Trabalhadores ao poder foi bastante conturbado. Nesse sentido, o cenário eleitoral de 2002 foi marcado por uma crise cambial e de refinanciamento da dívida externa de enormes proporções. A gravidade da situação levou os principais candidatos à presidência da República (no pleito a ser realizado em outubro daquele ano) a assumirem um compromisso público de que, caso fossem eleitos, “respeitariam os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa, e apoiariam um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), negociado pelo governo que findava” (Morais & Saad-Filho 2011, p. 509-510). Nesse contexto, foi publicada a controversa “carta ao povo

⁶ No meio acadêmico vale citar, além daqueles já mencionados, Coutinho & Ferraz (1994). No meio empresarial, destaca-se estratégia nacional de desenvolvimento com base na “competitividade sistêmica”, elaborada, desenvolvida e defendida politicamente pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Empresarial (IEDI), desde a sua fundação em 1989 (Nunes 2016; 2014).

⁷ De acordo com o autor, o “desenvolvimentismo exportador do setor privado” (novo-desenvolvimentismo) embora tenha suas origens ligadas a ex-integrantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), além de contar com uma sistematização de ideias mais rigorosa, não possui “base social comparável” a do “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (“social-desenvolvimentismo”) – cuja influência teria aumentado significativamente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que seus adeptos não se restrinjam a militantes e/ou simpatizantes do partido (Idem, p. 793).

brasileiro”, na qual o principal candidato de oposição comprometia-se com o “controle da inflação”, o “equilíbrio fiscal” e o “superávit primário” (Lula 2002).

Esse compromisso, contudo, não impediu que se criasse uma série de expectativas em relação à ascensão ao poder de um partido não só historicamente situado a esquerda do espectro ideológico, mas também capitaneado por um ex-sindicalista com longa e conhecida trajetória no interior dos movimentos trabalhistas. Uma dessas expectativas foi, certamente, a de um pronto rompimento com o modelo macroeconômico que vinha sendo seguido – o que, como se sabe, não ocorreu. Ao frustrar essa expectativa, mantendo e, em dado momento, até aprofundando a política macroeconômica do segundo governo Cardoso, o novo governo passou a ser alvo de críticas semelhantes às aquelas endereçadas a seu antecessor.

Com um agravante: desta feita, muitas das críticas advinham de apoiadores e/ou militantes do próprio partido governista e de outras agremiações de esquerda (Moraes & Saad-Filho 2005). No caso do meio acadêmico, por exemplo, parte da produção crítica (muitas vezes ensaística), representou um “rompimento político-ideológico com o governo Lula por parte de acadêmicos ditos ‘heterodoxos’” (Moraes & Saad-Filho 2011, p. 510, entre aspas no original).

Por outro lado, como se sabe, o período 2003-2010 não se resume à manutenção do referido modelo macroeconômico ou a uma radicalização do processo de ajustamento fiscal do Estado: embora a preocupação com a estabilidade monetária tenha permanecido durante todo o período, também houve resultados de outra natureza como crescimento econômico e distribuição de renda. Nesse sentido, de forma quase telegráfica, as expectativas pessimistas do mercado financeiro foram revertidas, o *déficit* em conta corrente deu lugar a um *superávit* expressivo, a relação dívida líquida/PIB recuou, a inflação caiu e a renda média aumentou (Fonseca *et. al.* 2013, p. 417-418).

Não obstante, mesmo apresentando resultados expressivos, como veremos posteriormente⁸, a natureza da política econômica⁹ (ou do modelo ou estratégia de desenvolvimento) adotada nesse período continuou a ser alvo de controvérsias. Nesse sentido, à parte um eventual “rompimento político-ideológico” por parte de antigos apoiadores do partido no governo, há um debate caloroso na literatura pertinente.

Uma parte dessa literatura, apoiada na manutenção durante os governos Lula do “tripé macroeconômico” do segundo governo Cardoso (câmbio flutuante, metas agressivas de inflação e de superávit primário), sustenta uma continuidade em termos de política econômica para o período 2003-2010 (Belluzzo & Carneiro 2003; Carneiro 2003; Sicsú 2003). Nessa seara, alguns autores são mais categóricos e sustentam que, ao dar prioridade ao

⁸ Ver capítulo II.

⁹ Neste trabalho, a expressão política econômica é utilizada em sentido *lato*, caracterizando toda ação estatal no sentido de interferir ou tentar interferir em variáveis econômicas. Dessa forma, a expressão envolve: “i) as políticas-meio [...] as quais constituem instrumentos manipulados pelos formuladores de políticas visando à estabilidade macroeconômica; ii) as políticas-fins, formuladas ou implementadas para atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a objetivos econômicos); e iii) as políticas institucionais, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais” (Fonseca 2014, p. 30, nota 6).

combate à inflação, o governo Lula seguia a cartilha ortodoxa (Paulani 2003), cuja política econômica, mais comprometida com a valorização financeira do que com o crescimento e a distribuição de renda, não apenas continuava, mas aprofundava a “herança maldita” dos governos FHC (Paulani 2005; Paulani & Pato 2003; 2007; Paula 2005)). Também tributárias dessa perspectiva, de forma mais ou menos explícita, são as alcunhas de “social-liberalismo” (Borges Neto 2005) e “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (Gonçalves 2012), utilizadas para caracterizar o período.

Por seu turno, outra parte da literatura e o próprio discurso oficial (à época) ressaltam as altas taxas de crescimento apresentadas no período (em comparação aos oito anos anteriores), a rápida superação da crise financeira de 2008 e as mudanças na condução da economia (em relação aos governos das décadas de 1980 e 1990), para sugerir que estaria de volta o desenvolvimentismo brasileiro (Belluzzo 2009; Novy 2009; Cervo 2009; Cardoso Jr. 2011). Este ponto de vista é corroborado, em parte, por aqueles que enxergam a mudança de rumos de forma pessimista, lamentando o abandono do padrão ortodoxo de condução da economia, em virtude de ímpetos distributivistas e de tendências desenvolvimentistas (Pinheiro & Giambiagi 2006).

Essas duas posições, em boa medida, coincidem com a disputa entre “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”, citada há pouco, embora não se restrinjam a ela. Dito de outro modo, os autores que se encontram mais próximos do primeiro grupo tendem a adotar um tom mais crítico em relação a estratégia que vigorou no período 2003-2010 – enfatizando as continuidades com o modelo ortodoxo de desenvolvimento e a necessidade de se adotar uma estratégia desenvolvimentista de novo estilo. Por outro lado, aqueles autores mais próximos do segundo grupo tendem a difundir uma avaliação mais favorável do mesmo período, destacando positivamente as mudanças ocorridas e sustentando que a retomada desenvolvimentista já ocorrera – não pela via do “novo-desenvolvimentismo”, mas do “social-desenvolvimentismo”.

À luz desse debate, o problema de uma retomada desenvolvimentista no Brasil recente passa, fundamentalmente, pela definição (filosófica, em boa medida) do *tipo de estratégia* (desenvolvimentista) mais adequado a suceder o modelo ortodoxo de desenvolvimento. Assim, grosso modo, enquanto para alguns a referida estratégia deveria ser de tipo *export-led* (i. e., liderada pela exportação de produtos manufaturados nacionalmente ao mercado externo competitivo), para outros, o caminho seria seguir um modelo de tipo *domestic-led* (i. e., liderado pelo potencial de consumo do mercado doméstico, a ser utilizado pela expansão progressiva dos rendimentos familiares). Nos dois casos, portanto, o que está em questão é o conteúdo teórico da mudança, ou seja, quais as medidas (em geral econômicas) mais ou menos adequadas para se transitar de um modelo de desenvolvimento a outro. O que, sem dúvida, é uma questão de extrema importância.

Há, no entanto, outra questão (de ordem prática e não menos importante) que tem sido menos frequente nesse debate e que diz respeito à *forma da mudança*. Em termos metodológicos, ainda que a discussão em torno do conteúdo (teórico) da mudança seja condição necessária ao adequado encaminhamento do problema, certamente não é condição suficiente – faltando acrescentar ao debate uma discussão sobre as formas disponíveis para que se possa viabilizar as mudanças pretendidas. Mais especificamente, ainda que se defina

qual o *tipo de estratégia* (economicamente) mais adequado a ser seguido, a questão de como torná-lo factível (politicamente) permanece em aberto.

Portanto, da perspectiva adotada neste trabalho, o problema de uma eventual retomada desenvolvimentista no Brasil, ultrapassando as fronteiras da teoria econômica, exige também que se equacione adequadamente a influência dos fatores políticos envolvidos nesse processo.

Esse tipo de abordagem (i. e., que leve em conta a influência de fatores políticos em processos de desenvolvimento econômico) está longe de ser novidade e, embora seja mais comum entre sociólogos e cientistas políticos, possui longa tradição também entre os economistas: a participação do Estado em processos de desenvolvimento econômico tardios, por exemplo, é notória e já foi amplamente estudada¹⁰. Mais recentemente, uma parte dessa tradição de pesquisa, dedicou-se a investigar o papel desempenhado pelos respectivos Estados nacionais nos processos de industrialização de países do Leste e do Sudeste Asiático – notadamente, Japão, Coreia do Sul e Taiwan.

Os achados empíricos dessa tradição teórica possibilitaram a elaboração e a sistematização do conceito de “Estado Desenvolvimentista” (Johnson 1982) – que, como se verá oportunamente¹¹, reúne as características compartilhadas por aqueles Estados nacionais que obtiveram êxito em empreitadas desenvolvimentistas durante a segunda metade do século XX. Trata-se, portanto, de uma ferramenta analiticamente útil para lidar com questões relacionadas ao *tipo de Estado* mais eficaz em promover o desenvolvimento.

Resumindo e organizando o que foi exposto: tratar da promoção (deliberada) do desenvolvimento em determinada sociedade exige, da perspectiva aqui adotada, que se equacione duas discussões distintas. A primeira delas refere-se ao conteúdo teórico da mudança, isto é, ao *tipo de estratégia* de desenvolvimento a ser seguido. No caso específico do Brasil, se o objetivo for retomar uma trajetória desenvolvimentista, logo, faz-se necessário adotar uma estratégia teoricamente adequada – isto é, orientada pelo desenvolvimentismo enquanto filosofia para o desenvolvimento. A segunda discussão (de ordem prática) diz respeito à(s) forma(s) de se promover (politicamente) a mudança desejada. Uma das maneiras de se encaminhar essa segunda discussão é seguir a linha de uma tradição sociológica clássica e orientar a análise para o papel desempenhado pelos Estados nacionais em processos de desenvolvimento. A partir dessa opção teórica é possível analisar, por exemplo, as capacidades estatais disponíveis para estabelecer e alcançar objetivos em termos de produção de políticas públicas para o desenvolvimento. Dessa perspectiva, portanto, a análise empreendida concentra-se especificamente no *tipo de Estado* disponível para implementar e sustentar a estratégia ou modelo de desenvolvimento pretendido.

O objetivo mais geral deste trabalho é justamente discutir as possibilidades e limites de uma eventual retomada desenvolvimentista no Brasil do século XXI à luz dessas *duas discussões*. Utilizando como substrato empírico para a análise o modelo de desenvolvimento conduzido entre 2003 e 2010, orientou-se a discussão, inicialmente, ao *tipo de estratégia*: é possível tipificar a estratégia (ou modelo) de desenvolvimento desencadeada no período

¹⁰ Sobre o assunto, ver Hirschmann (1964) e Gerschenkron (1976), entre os economistas, Bendix (1963) e Tilly (1996), entre os sociólogos.

¹¹ Esse assunto é retomado na segunda parte deste trabalho.

como desenvolvimentista? A hipótese a ser testada sustenta que sim. Em seguida, direcionou-se o foco analítico ao *tipo de Estado*: o Estado que conduziu a implementação da estratégia (ou modelo) de desenvolvimento em questão possuía as capacidades necessárias para fazê-lo? A hipótese, desta vez, é negativa. Por se tratar de duas discussões de natureza bastante distintas, optou-se por dividir o trabalho em duas partes, cada uma delas dedicadas a uma dessas questões: o *tipo de estratégia* conduzido (parte I) e o *tipo de Estado* que a conduziu (Parte II), considerando como recorte cronológico em ambos os casos o período 2003-2010.

Em termos de organização do texto, cada uma dessas partes encontra-se assim dividida: uma breve introdução, específica para o assunto que é tratado em cada uma delas; uma nota teórico-metodológica (também muito breve), a título de esclarecimento do tipo de conceito que norteia cada uma das análises; dois capítulos empíricos, na primeira parte, e três, na segunda, utilizados como substrato para os argumentos construídos; e uma seção conclusiva em cada uma delas reunindo os principais achados e apontamentos.

Parte I: Governos Lula e o desenvolvimentismo

Introdução

Como já foi dito, desde o começo deste século, a partir do enfraquecimento do paradigma da liberalização econômica, foi possível não apenas reacender e difundir o debate acadêmico sobre o desenvolvimento, mas também alçar ao poder grupos políticos comprometidos com outras formas de promovê-lo. A vitória do Partido dos Trabalhadores, maior partido de esquerda do Brasil e um dos grandes adversários do chamado modelo “neoliberal”, no pleito presidencial de 2002, corrobora o que está sendo dito. Por outro lado, o período 2003-2010 encerra uma grande controvérsia acerca da natureza do modelo de desenvolvimento adotado no período – com uma parte da literatura enfatizando as semelhanças com o modelo ortodoxo para vaticinar a sua continuidade; e outra destacando as diferenças para anunciar um retorno ao desenvolvimentismo.

Um dos objetivos deste trabalho é justamente contribuir para o avanço desse debate em torno da caracterização adequada do modelo de desenvolvimento adotado naquele período. De forma mais específica, tentarei aqui responder a seguinte questão: a estratégia de desenvolvimento (ou modelo de política econômica em sentido *lato*) adotada entre 2003 e 2010 pode ser tipificada como desenvolvimentista? Em termos metodológicos, responder a essa questão passa, em primeiro lugar, por definir a que exatamente me refiro ao utilizar o referido adjetivo. O primeiro passo dado na tentativa de respondê-la foi, portanto, definir conceitualmente o desenvolvimentismo.

Como veremos na seção seguinte, no campo das ciências sociais, há (pelo menos) duas maneiras de se fazer isso: utilizando-se o recurso da tipificação ideal, aos moldes weberianos, ou lançando mão do processo de construção conceitual “clássico” ou “por redefinição” (Sartori 1970; 1984). Nesta primeira parte do trabalho, optou-se por utilizar um conceito construído a partir da metodologia sartoriana. Na segunda, por sua vez, utilizou-se um conceito construído a partir da tipificação ideal (o conceito de “Estado Desenvolvimentista”), aos moldes weberianos.

O primeiro desses recursos teórico-metodológicos foi utilizado por Pedro Fonseca (2014) com o objetivo explícito de definir o que é desenvolvimentismo. Considerando tanto os atributos utilizados pelos autores que versaram sobre o tema quanto aqueles presentes nos *cases* desenvolvimentistas típicos (i. e., nas experiências concretas), o referido autor chegou a um “núcleo duro” conceitual composto por i) existência de um projeto deliberado para o desenvolvimento nacional, ii) utilização intencional do intervencionismo estatal como forma de viabilizar o referido projeto e iii) industrialização como sendo condição necessária à aceleração da produtividade e do progresso técnico da economia.

O passo seguinte foi, a partir dessa opção conceitual, verificar – com base em um estudo de caso – se o modelo de desenvolvimento que vigorou no período 2003-2010 pode ou não ser qualificado como desenvolvimentista, isto é, em que medida o referido modelo foi portador dos atributos típicos do desenvolvimentismo mencionados acima. Em termos de desenho de pesquisa, a presença ou ausência desses atributos constituem as variáveis independentes que caracterizam ou qualificam o tipo de estratégia de desenvolvimento (variável dependente) que vigorou no período analisado.

A referida verificação foi feita em dois momentos distintos. No primeiro deles, avaliou-se se a estratégia *pretendida* era portadora do “núcleo duro” desenvolvimentista. Em um segundo momento, verificou-se se a estratégia evoluiu no sentido pretendido, ou seja, em que medida as pretensões iniciais se refletiram na estratégia que foi efetivamente *implementada* naquele período. As fontes, no primeiro caso, foram três documentos que, em conjunto, permitem apreender tanto as intenções iniciais do grupo político que ascende ao poder quanto se o planejamento de médio prazo, uma vez no governo, seguiu no sentido pretendido: o Programa de Governo (2002) e os dois Planos Plurianuais (PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011¹²) elaborados no período. No segundo caso, utilizou-se como fontes diversas medidas de ordem prática tomadas pelo governo e reuniu-se um conjunto variado de informações em forma de séries estatísticas referentes ao período, com vistas a aferir o tipo de resultado alcançado – ou seja, investigou-se em que medida as ações e os resultados obtidos foram ao encontro da estratégia pretendida.

Com base na análise desses dois momentos distintos (i. e., considerando tanto o tipo de estratégia pretendido quanto aquele que foi possível implementar) sustenta-se nesta parte do trabalho que, apesar de uma clara intenção neste sentido, a estratégia conduzida no período 2003-2010 não pode ser tipificada como desenvolvimentista. Isso porque, embora os agentes que a conduziram tenham se utilizado deliberadamente das *intervenção estatal* para pôr em prática o *projeto nacional* pretendido, não conseguiram fazer da *industrialização* uma alavanca para a expansão da produtividade e do progresso técnico – conforme previsto na tradição desenvolvimentista. Assim, apenas dois dos três atributos conceituais do desenvolvimentismo, referidos acima, estiveram presentes.

Este é o argumento geral construído no restante desta primeira parte do trabalho, dedicada a analisar o *tipo de estratégia* conduzido entre 2003 e 2010, que está assim organizada: além desta brevíssima introdução e de uma conclusão, há uma (também breve) seção teórico-metodológica e mais dois capítulos empíricos. A nota teórico-metodológica trata, especificamente, do conceito de desenvolvimentismo utilizado e da forma como ele foi construído. O primeiro capítulo, por sua vez, analisa se a *estratégia pretendida* para o período 2003-2010 pode ou não ser qualificada como desenvolvimentista. Já o segundo considera a *estratégia efetivamente implementada* com o mesmo propósito. A última seção reúne os principais achados e discute algumas de suas implicações.

Nota teórico-metodológica: o conceito de desenvolvimentismo utilizado

Conforme visto há pouco, responder se determinada estratégia de desenvolvimento pode ou não ser chamada de desenvolvimentista passa, do ponto de vista metodológico, por enfrentar uma questão anterior. Isso porque, evidentemente, a resposta depende, em boa medida, do que se entende por desenvolvimentismo. Pode-se argumentar que dirigir uma pergunta dessa natureza a um conceito amplamente difundido, especialmente em contexto latino-americano, consiste em desperdiçar tempo revolvendo terreno batido. É justamente por esse motivo, no entanto, que julgo a pergunta necessária: para esclarecer a que exatamente nos referimos (no debate) ao utilizar o termo. Trata-se, portanto, de uma

¹² Conforme exposto no capítulo I, o Programa de Governo é considerado como uma carta de intenções do grupo político que ascende ao poder. Já o Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo à disposição do governo.

tentativa de conferir rigor ao emprego de um conceito tão amplamente difundido quanto diversamente utilizado. Antes de responder a essa questão, contudo, convém mencionar uma palavra sobre processos de construção conceitual.

No caso das ciências sociais, conforme notou Pedro Fonseca (*op. cit.*), há pelo menos duas formas de se elaborar um conceito. A primeira delas, e também o caminho mais comum, é fazer uso de um tipo ideal. Como se sabe, esse procedimento consiste em atribuir, abstratamente, um conjunto de características ao fenômeno que se quer conceituar. Essas características podem ou não estar presentes no fenômeno a ser estudado e – ao observador – cabe justamente averiguar em que medida o fenômeno observado se aproxima ou se distancia daquela construção conceitual, daquele tipo ideal (Weber 2010). A segunda forma, é recorrer àquilo que Giovanni Sartori chamou de conceito “clássico” ou “por redefinição”, para se referir a uma estratégia adequada à comparação entre casos históricos que compartilham atributos ou características (Sartori 1970; 1984). Dessa perspectiva, não se trata de atribuir, através de um exercício de razão¹³, um conjunto de características a um determinado fenômeno – tal qual no tipo ideal – mas de observar a própria utilização do conceito, por parte da comunidade científica, para encontrar seus principais atributos¹⁴.

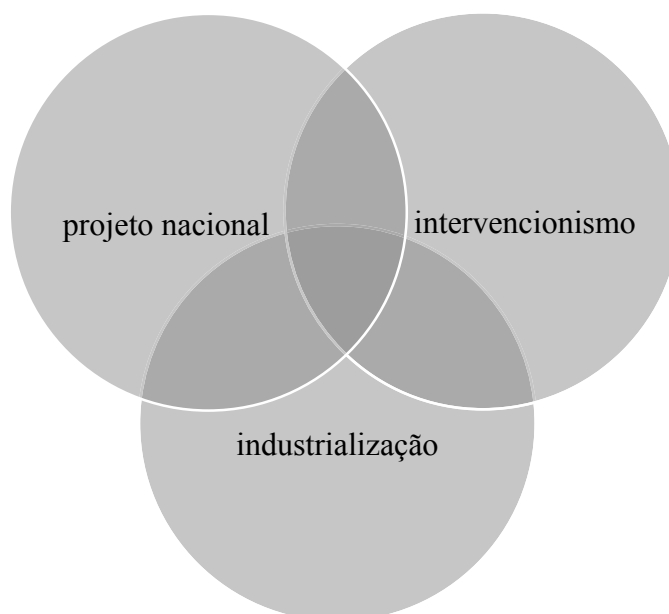
Pedro Fonseca, com o objetivo explícito de responder a questão “o que é desenvolvimentismo?”, utilizou-se deste último procedimento para definir o “núcleo duro” desse conceito. Utilizando a metodologia proposta por Sartori, o autor observou, em um primeiro momento, quais os atributos comuns elencados pelos autores ao se referirem ao “desenvolvimentismo” ou ao “Estado desenvolvimentista”. Em seguida, o mesmo procedimento foi aplicado às experiências latino-americanas consideradas desenvolvimentistas pela mesma literatura, isto é, aos casos concretos. Tanto em um procedimento quanto em outro, a observação resultou em três atributos comuns: i) a existência de um *projeto nacional*, entendido como projeto ou estratégia deliberada tendo como objeto a nação e o seu futuro; ii) a *intervenção estatal* consciente com vistas a viabilizar o projeto ou estratégia de desenvolvimento pretendido; e iii) a *industrialização* como condição necessária à aceleração da produtividade e do progresso técnico (Fonseca 2014).

Ainda de acordo com o autor, haveria dois outros atributos (pressupostos) a serem considerados. O primeiro deles é que o desenvolvimentismo opera dentro do marco regulatório capitalista, haja vista que a utilização de um modelo de desenvolvimento centrado no intervencionismo estatal, em um projeto nacional e na industrialização implica em aceitar as regras do capitalismo enquanto sistema econômico. O segundo pressuposto é a intencionalidade de um projeto desenvolvimentista, entendida como “*a consciência ou ato deliberado de alterar o status quo*”, uma vez que o desenvolvimentismo pode ser visto como “*uma resposta para superar o subdesenvolvimento*” (Idem, p. 56, 42 e 44, em itálico no original). A figura 1 resume os atributos comuns ao núcleo duro do conceito, além dos dois pressupostos.

¹³ Convém ressaltar que o artifício weberiano da tipificação ideal não consiste apenas em um procedimento dedutivo, um exercício de razão, mas envolve também um componente indutivo, normalmente oriundo da comparação histórica entre casos concretos.

¹⁴ A vantagem do recurso sartoriano em relação ao tipo ideal se dá, portanto, quando o conceito em questão é ampla e diversamente utilizado, como no caso desenvolvimentismo, e pretende-se definir seus atributos internos com maior precisão, a partir das diferentes formas de utilização do conceito no interior da comunidade acadêmica.

Figura 1 – Desenvolvimentismo: núcleo comum principal



Atributos pressupostos: intencionalidade e sistema capitalista.

Fonte: Fonseca (2014, p. 42).

Dessa perspectiva, portanto, para que um determinado modelo de desenvolvimento ou de política econômica (em sentido *lato*) possa ser qualificado como desenvolvimentista, faz-se necessário que o mesmo seja portador desse núcleo conceitual comum. Por outro lado, como se sabe, esses atributos não são os únicos presentes nos *cases* desenvolvimentistas: um analista que, porventura, queira passar em revista os casos concretos latino-americanos, por exemplo, certamente se deparará com atributos adicionais em cada um deles. O mesmo deve ocorrer com quem se dedique a analisar casos mais recentes. Logo, a questão que surge a partir daí é como incorporar ao conceito novos atributos, eventualmente encontrados na análise de casos concretos.

De acordo com Fonseca (2014, p. 62-65), isso pode ser feito de duas maneiras. Na primeira delas, mantem-se o núcleo comum do conceito principal e, através da estratégia de “conceito clássico ou por redefinição”, acrescenta-se os atributos adicionais, originando-se um subtipo do conceito principal. Já na segunda, quando há incompatibilidade entre o(s) novo(s) atributo(s) e algum outro já existente, torna-se impossível preservar o *core* do conceito principal. Este, por sua vez, pode ser artificialmente alargado, originando-se um “conceito radial”¹⁵, ou abandonado e substituído por um novo conceito.

¹⁵ Conceitos radiais originam-se em uma estratégia de conceituação denominada “conceito por adição”, que consiste em relaxar o domínio do conceito principal para permitir a incorporação de casos novos (Fonseca 2014, p. 34). O melhor exemplo talvez seja o da democracia e suas diversas extensões: “controlada”, “participativa”, “populista”, “formal”, “tutelada”, etc. (Collier & Levitsky 1996).

A estratégia de “conceito clássico ou por redefinição”, como sugere o autor, possui a vantagem de preservar tanto a *intensão* quanto *extensão* conceituais¹⁶. A primeira é preservada porque mantém-se o núcleo principal do conceito, abarcando somente os casos que compartilharem *todos* os atributos presentes no *core*. A segunda é conservada por permitir a adição de novos casos, portadores de atributos adicionais, criando-se subtipos do conceito principal. Assim, retornando à questão formulada há pouco, o conceito de desenvolvimentismo, tal qual formulado por Fonseca, permite ao analista tanto precisar ou delimitar o objeto conceituado quanto, por possuir “certa maleabilidade”, incorporar ao conceito “a diversidade histórica e os casos novos” (Idem, p. 61-62).

Dessa perspectiva, portanto, um modelo de desenvolvimento ou de política econômica somente poderá ser considerado desenvolvimentista caso seja portador de todos os atributos presentes no núcleo principal do conceito (ver figura 1). Por outro lado, se, além desse “núcleo duro”, o caso em análise trouxer consigo outro(s) atributo(s), não será necessário alargar o domínio do núcleo principal (criando um conceito radial) ou abandoná-lo – manter-se-á o *core* desenvolvimentista inalterado e a incorporação do(s) novo(s) atributo(s) ocorrerá criando-se um subtipo do conceito principal.

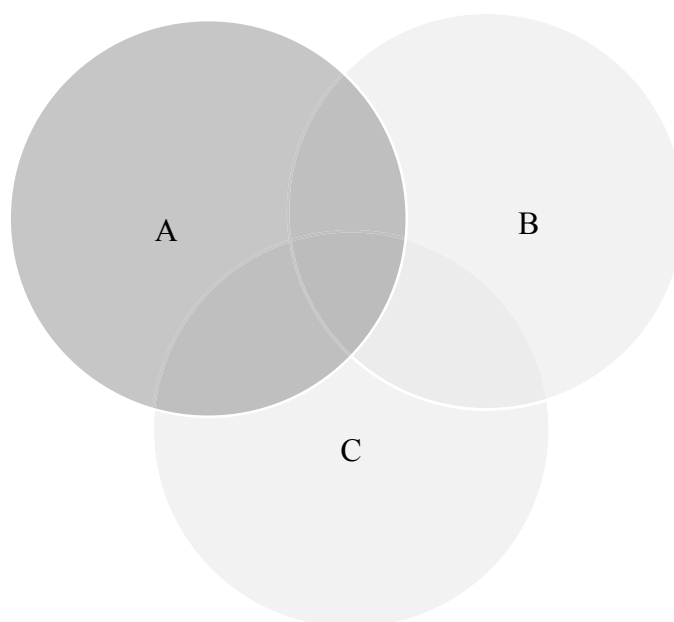
Este procedimento pode ser ilustrado fazendo-se um exercício teórico de incorporação da diversidade histórica ao desenvolvimentismo enquanto conceito. Conforme observado por Fonseca (2014), atributos como redistribuição de renda e reforma agrária, por exemplo, estiveram presentes em algumas experiências históricas desenvolvimentistas, mas não em outras. A figura 2 mostra de que forma esses atributos seriam incorporados ao *core* desenvolvimentista. Note-se que a adição de novos atributos não altera ou alarga o núcleo principal do conceito, isto é, os atributos que compõem este último precisam estar presentes para que o caso em análise possa ser tipificado como desenvolvimentista. Por outro lado, os novos atributos, oriundos da diversidade histórica, puderam ser incorporados ao conceito. Assim, o caso representado na figura 2 representa graficamente um modelo ou estratégia que, além do núcleo principal, carrega consigo dois atributos adicionais: redistribuição de renda e reforma agrária.

A estratégia analítica utilizada nesta parte do trabalho vai na mesma direção do exercício proposto acima. A partir da utilização desse recurso teórico-metodológico, pretendeu-se verificar se a estratégia de desenvolvimento conduzida durante o período 2003-2010 pode ou não ser tipificada como desenvolvimentista. Para tanto, buscou-se identificar: i) se o modelo de política econômica (ou de estratégia de desenvolvimento) escolhido para o período trazia consigo todos os atributos que compõem “núcleo duro” do conceito, tal qual definido anteriormente; ii) se o referido modelo era portador de algum atributo adicional.

¹⁶ De acordo com Fonseca (2014, p. 32-33), ao se depararem com casos novos ou com peculiaridades no dia-dia, os cientistas podem ser levados a abandonar o conceito utilizado, caso julguem-no incapaz de apreender a realidade, ou tentados a alongá-lo. Neste último caso surge um *trade-off* entre extensão e intensão dos conceitos. Ainda de acordo com o autor, “a extensão refere-se ao conjunto de entidades, elementos ou casos abrangidos pelo conceito; é seu significado denotativo, pois diz respeito a quais objetos ou fenômenos o conceito é usado para nomear”. A intensão, por sua vez, “refere-se ao conjunto de propriedades ou atributos abarcados pelo conceito; diz respeito ao seu significado conotativo, a certas características comuns que permitem a objetos serem nomeados como tal”

Conforme adiantado na introdução, isso foi feito em dois momentos distintos. Inicialmente, a análise centrou-se no terreno das intenções, ou seja, no tipo de modelo ou de estratégia de desenvolvimento que se pretendia implementar, bem como no planejamento de médio prazo para fazê-lo. Em seguida, o foco da análise foi direcionado àquilo que efetivamente foi possível implementar, considerando, para tanto, medidas de ordem prática e os resultados obtidos. É disso que tratam os dois capítulos seguintes, começando pela estratégia pretendida.

Figura 2 – Desenvolvimentismo: incorporação de atributos adicionais



Atributos pressupostos: intencionalidade e sistema capitalista.

Legenda: A = núcleo comum principal; B = Reforma agrária; C = Redistribuição de renda.

Fonte: Adaptado de Fonseca (2014, p. 64).

Capítulo I – Governos Lula e o desenvolvimentismo: a estratégia pretendida

Conforme exposto anteriormente, os atributos que compõem o “núcleo duro” do conceito de desenvolvimentismo aqui utilizado são: i) a existência de um projeto nacional deliberado ou de uma estratégia para a nação, ii) intervenção estatal consciente com vistas a viabilizar o referido projeto ou estratégia de desenvolvimento e iii) industrialização como condição necessária à aceleração da produtividade e do progresso técnico (Fonseca 2014). Além disso, o capitalismo e a intencionalidade por parte do governo aparecem como atributos pressupostos (ver figura 1). Neste capítulo, verificamos se a *estratégia pretendida* durante os governos Lula partilhava desse conjunto de atributos desenvolvimentistas. Para tanto, analisamos três documentos que, em conjunto, permitem apreender tanto as intenções iniciais do grupo político que ascende ao poder em 2003 quanto se o planejamento de médio prazo, uma vez no governo, seguiu no sentido pretendido: o Programa de Governo (vencedor das eleições de 2002); e os dois Planos Plurianuais realizados no período: PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011.

Ressalte-se, todavia, que o objetivo deste capítulo não é proceder a uma descrição exhaustiva dos documentos mencionados, mas verificar se os mesmos eram portadores dos atributos que compõem o *core* desenvolvimentista. Por conta disso, a exposição está organizada em função desses atributos, e não em função dos documentos.

1.1 Projeto ou estratégia nacional deliberada

A tradição desenvolvimentista está intimamente ligada à constatação do “não desenvolvimento”. Inicialmente, como se sabe, essa constatação foi associada ao “atraso” dos países latino americanos em relação aos “países centrais”. Dessa perspectiva, à medida que evoluíssem, as sociedades “tradicionais” ou “atrasadas” eliminariam automaticamente os obstáculos ao desenvolvimento e seriam alçadas à condição de sociedades “modernas” ou “avançadas”¹⁷. Mais tarde, já na década de 1950, o “não desenvolvimento” passa a ser visto como fenômeno histórico e estrutural, pela tradição cepalina, e a ser chamado de subdesenvolvimento¹⁸.

É nesse sentido que Fonseca (2014, p. 44) argumenta que o desenvolvimentismo pode ser visto como uma “resposta”, um “programa” ou um “guia de ação” com vistas a “superar o subdesenvolvimento”. Na literatura pertinente, segue o autor, esse objetivo aparece em diferentes terminologias (projeto, estratégia, racionalidade, funções a desempenhar, etc.). Dessa perspectiva, portanto, trata-se de um projeto ou estratégia implementado de forma deliberada pelo Estado. Dito de outro modo, um projeto ou estratégia desenvolvimentista pressupõe ato intencional ou “volitivo” (Leftwich 1995; 2000;

¹⁷ Ver, por exemplo, Germani (1962) e Hagen (1961). Para uma crítica sistemática dessa visão ver, entre outros, Bendix (1996), Tilly (1981; 1996).

¹⁸ Para uma formulação do subdesenvolvimento como forma específica do desenvolvimento capitalista, ver Furtado (1961).

2010; Perissinotto 2014; Fonseca 2014), por parte de uma elite modernizante disposta a tomar “decisões desenvolvimentistas” (Hirschmann 1964).

Nesse sentido, o objetivo desta seção é investigar a presença ou ausência de um projeto nacional deliberado, com vistas à transformação de uma estado de coisas, para o período que estamos analisando.

1.1.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002

Um bom ponto de partida para que se possa verificar a existência de um projeto para a nação, por parte do grupo político que assume o poder em 2003, é analisar seu programa de governo. Embora se trate de um documento genérico e pouco sistemático, além do fato de ter sido produzido com o objetivo explícito de disputar uma eleição, a apreciação desse documento pode ser útil, tendo em vista os objetivos aqui definidos. Trata-se de considerá-lo como uma “carta de intenções” do governo, isto é, um documento que reúne algumas das características consideradas importantes para a construção da estratégia que se pretendia implementar.

Sinteticamente, o programa de governo que venceu as eleições de 2002 possuía duas diretrizes fundamentais ou “duas dimensões”, na terminologia do próprio documento: uma “social” e outra “nacional”. Isso porque, de acordo com o documento, o Brasil possuía duas “heranças”, uma de ordem social e outra de ordem econômica, que precisariam ser enfrentadas. No primeiro caso, tratava-se de ser, “desde suas origens coloniais, o país da desigualdade”. No segundo, de apresentar baixas taxas de crescimento (“apenas 2,5% ao ano”), legadas por “uma década de políticas neoliberais”, que teriam conduzido o país “ao abandono do mercado interno e à ausência de políticas ousadas de exportação que desarticularam e desorientaram o setor produtivo” (Programa de Governo 2002, p. 24-28).

No que se refere à dimensão social, o documento elencava quatro prioridades:

“a) *ampliação do nível de emprego*, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego; b) *melhoria no perfil de distribuição de renda*, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) *crescente universalização da moradia própria*, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) *combate à fome e à pobreza absoluta*, com assistência social aos excluídos” (Idem, p. 25, grifos meus).

Quanto à dimensão nacional, referindo-se ao “fortalecimento da economia nacional”, as prioridades eram três:

“(a) *capacitação tecnológica das empresas nacionais*, privadas e públicas; (b) *ampliação das fontes de financiamento internas* como meio de superar a recorrente dependência de recursos externos; (c) *reforço à integração econômica nacional* por meio da implantação de uma divisão do trabalho mais adequada ao desenvolvimento de cada uma das regiões” (Idem, p. 26, grifos meus)

O documento também especificava qual seria “a dinâmica do novo modelo”:

“[...] O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita, e consequentemente da massa salarial que conformará o assim chamado *mercado interno de massas*. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda” (Idem, p. 34, grifos meus).

Em suma, a dinâmica do modelo proposto pretendia estabelecer um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo: “aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras” (Idem, p. 34-35).

Como se percebe, as duas diretrizes fundamentais do “novo modelo” de desenvolvimento estão coerentemente articuladas com a forma com que seus formuladores enxergavam os estado de coisas da época. E não se trata de julgamento valorativo, mas tão somente de analisar a relação entre meios e fins estabelecida por seus formuladores. Assim, estes últimos partiram da percepção de uma situação existente (desigualdade social alta e crescimento econômico baixo) que gostariam de transformar (diminuindo a desigualdade e aumentando o crescimento) via ampliação do emprego, da renda e da produção.

Para finalizar, é preciso ressaltar que o documento não enxergava nenhum tipo de contradição entre o modelo descrito acima e a manutenção da *estabilidade macroeconômica*. Esta última, por sinal, era vista como ponto de partida “indispensável”, embora não fosse condição suficiente, já que não geraria “a riqueza do país”. Nesse sentido, o documento sustentava que “a estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são, como sempre foram, aspiração de todos os brasileiros”. Portanto, o novo governo se comprometia (se eleito) a “criar um ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos”, a exemplo dos governos estaduais e municipais do partido, todos “comprometidos com a responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas” (Idem, p. 13, 11 e 10, respectivamente).

Adicionalmente, tendo em vista a gravidade da crise cambial e de rolamento da dívida pública, que se arrastava desde 1999, e os ataques especulativos que marcaram o cenário eleitoral de 2002 (diante da possibilidade real de um partido de esquerda vencer o pleito), tal qual a “carta ao povo brasileiro”, o documento deixava claro seu compromisso com as regras do jogo: “nosso governo não vai romper contratos nem revogar regras estabelecidas. Compromissos internacionais serão respeitados. Mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais” (Idem, p. 11).

1.1.2 O PPA 2004-2007

O Plano Plurianual (PPA)¹⁹, por sua vez, é um documento bem mais sistemático e específico, se comparado a um programa de governo. Trata-se de um instrumento “destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República”. Nesse sentido, o documento declara “o conjunto das políticas públicas do

¹⁹ O Plano Plurianual é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo decreto n. 2.829 de 29 de outubro de 1998.

governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas”²⁰.

No caso específico do PPA 2004-2007, o ponto de partida do documento era de que o Brasil possuía “todos os elementos necessários” para alcançar taxas de crescimento do PIB “superiores a 4% ao ano”, à exceção de um *projeto nacional*. Assim, para que o crescimento sustentado se tornasse uma realidade, seria necessário reunir algumas “forças”²¹ nacionais “dispersas” e “orientá-las para um projeto de desenvolvimento”. Nesse sentido, “a falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes” teria sido resultado da “ausência de um projeto de desenvolvimento” (Brasil 2003a, p. 14-15).

Assim, a construção²² do Plano Plurianual, ao basear-se “fundamentalmente no Programa de Governo apresentado na campanha e pelo qual Lula foi eleito presidente em 2002”, pretendia “inaugurar uma estratégia de longo prazo”²³ para o desenvolvimento nacional (Idem, p. 13 e 15). À semelhança daquele documento, a estratégia de desenvolvimento desenhada no PPA centrava-se, em linhas gerais, em um “círculo virtuoso entre investimento e consumo” a ser desencadeado pelo “aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras”²⁴ (Idem, p. 18). Dito de outro modo, o modelo de desenvolvimento pretendido (tanto no Programa de Governo quanto no PPA) previa a criação e a expansão de um “mercado de consumo de massa”. Esse tipo de modelo, ainda de acordo com o documento, seria sustentado pelos ganhos de produtividade associados a três fatores:

“Ao *tamanho do mercado interno*; aos *ganhos de eficiência por escala* derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica; e aos *ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação* que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos” (Idem, p. 17, grifos meus)²⁵.

Esses ganhos de produtividade poderiam ampliar os rendimentos das famílias trabalhadoras – i) reduzindo os preços dos bens e serviços de massa, ii) elevando os salários e iii) elevando a arrecadação fiscal, que pode ser revertida em políticas sociais – e dar

²⁰ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual>. Acessado em 26/10/2015.

²¹ Textualmente as forças seriam: “uma força de trabalho ampla, disposta a enfrentar os desafios das novas tecnologias, recursos naturais abundantes e profissionais qualificados em todas as áreas de conhecimento, um dos maiores mercados potenciais do mundo, um empresariado empreendedor e capaz de competir em qualquer mercado, desde que dotado de condições para enfrentar a concorrência, e uma base produtiva ampla, diversificada e competitiva em inúmeros setores” (Brasil 2003a, p. 14).

²² Os PPA’s compreendem um período de quatro anos que vai do segundo ano do mandato em vigor até o primeiro ano do mandato seguinte.

²³ De acordo com o documento, “o planejamento econômico e social, expresso no PPA 2004-2007 foi feito com ampla participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo. Foram realizados Fóruns de Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social reuniu-se várias vezes para discutir e fazer sugestões ao PPA” (Brasil 2003a, p. 13-14).

²⁴ Textualmente, os elementos da equação eram os seguintes: “aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras/ ampliação da base de consumo de massa/ investimentos/ aumento da produtividade e da competitividade/aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras” (Brasil 2003a, p. 17).

²⁵ É importante ressaltar, por fim, que uma vez que os ganhos de produtividade desse tipo de estratégia estão “associados a ganhos de eficiência por escala”, o Brasil seria “um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia [via consumo de massa], devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial” (Idem, *ibid.*).

sustentação ao modelo de crescimento via consumo de massa. A transmissão dos ganhos de produtividade aos rendimentos dos trabalhadores, entretanto, não se daria de forma automática: “a estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda”. Nesse sentido, nem mesmo um cenário de crescimento “muito acelerado” da economia garantiria “uma absorção satisfatória do enorme contingente de mão de obra desempregada e subempregada, em particular da menos qualificada”. Dito de outro modo, em condições normais (i. e., sem intervenção estatal), os ganhos relacionados ao aumento da produtividade seriam transmitidos “a uma pequena parcela da força de trabalho” (Idem p. 18).

Assim – uma vez que o “círculo virtuoso entre investimento e consumo” depende do “aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras” que, por sua vez, depende da “elevação dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos” – as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, cujo objetivo maior seria a “justiça social”, tornam-se – simultaneamente – “indispensáveis à operação do modelo de consumo de massas” (Idem, p. 18-19).

Em suma, o objetivo geral do PPA 2004-2007 era “inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo”:

“Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia” (Idem, p. 15).

1.1.3 O PPA 2008-2011

O planejamento para os quatro anos seguintes, realizado no ano de 2007, parte do princípio de que, no período anterior, haviam sido lançados “os alicerces” para um modelo “sustentável” de desenvolvimento. Esses alicerces, de acordo com o documento, seriam resultado de uma estratégia de desenvolvimento que, ao operar com base na “incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas”, desencadeou um “círculo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente”. Assim, de forma “coerente com esse compromisso”, o novo Plano Plurianual “articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007” (Brasil 2007, p. 11).

Ainda em consonância com PPA do período anterior, o documento sustenta que esse tipo de modelo de crescimento – “capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda” – pressupõe o aumento progressivo “dos investimentos, da produtividade e da competitividade”, de um lado, e “a transmissão do aumento de produtividade à renda das famílias trabalhadoras e ao lucro das empresas” – de outro. Nesse sentido, “para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida”, o PPA 2008-2011

destacava três agendas prioritárias: a Agenda Social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Idem p. 12-13).

No que se refere a primeira delas, o documento mantinha como prioritário o atendimento da “parcela social mais vulnerável” e previa três frentes de atuação: as “transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares”; o “fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos”; a “cultura e a segurança pública”. Isso porque o impacto positivo desse tipo de política, que podia ser verificado na evolução dos indicadores de renda da população mais vulnerável, de acordo com o documento, seria “resultado agregado das políticas de valorização do salário mínimo, da integração crescente do trabalhador ao mercado de trabalho formal, do aumento gradativo da escolaridade média da população e das políticas de transferência de renda” – sobretudo do “Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família”. Quanto a este último, a “Agenda Social” previa a promoção de “alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias” do Programa, através da “integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade” (Idem, p. 13-14)

A segunda agenda prioritária justificava-se, de acordo com o documento, pelo fato de “a competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão” serem “simultaneamente impactados pela educação”. Desse ponto de vista, “a educação de qualidade” torna-se “um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza”. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) articulava um conjunto de iniciativas, que tinha como prioridade a “melhoria da qualidade da educação básica”, mas também contemplava programas de “investimentos na educação profissional e na educação superior” – já que entendia que “os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente” (Idem, p. 16).

A terceira agenda prioritária, o “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, lançado em 2007, envolvia “um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação” – de uma lado – e “diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo” – de outro. Portanto, as metas propostas pelo “Programa” contemplavam uma “expansão significativa do investimento público e, em decorrência, do investimento privado”. Em suma, “a elevação do nível de investimento pelo setor público na resolução dos gargalos existentes na infraestrutura logística e energética, aliada à continuidade das políticas inclusivas, essenciais à expansão do mercado interno”, teria importância “fundamental para a expansão da capacidade produtiva nacional e elevação da produtividade sistêmica da economia” (Idem, p. 18).

Independentemente de qualquer juízo de valor que se possa fazer a respeito, com base no que foi exposto, é possível sustentar que, sim, havia um projeto ou estratégia nacional deliberada, por parte do grupo político que ascende ao poder em 2003, envolvendo a transformação de um estado de coisas na direção a um fim considerado desejável, durante o período aqui analisado. Em termos mais específicos, como já dissemos, pretendia-se transformar um cenário caracterizado por desigualdade social alta e crescimento econômico

baixo, utilizando-se a ampliação do emprego, da renda e da produção para inverter a ordem desses fatores (i. e., para diminuir a desigualdade e aumentar o crescimento). Nessa estratégia – delineada no Programa de Governo de 2002, construída no PPA 2004-2007 e reafirmada no PPA 2008-2011 – as dimensões social e econômica do desenvolvimento aparecem de forma intimamente articuladas.

Sinteticamente, para ser exitoso, o modelo dependia do aumento progressivo e simultâneo do nível de investimento e da capacidade de consumo disponíveis ou, na terminologia dos próprios documentos, de um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo.

1.2 Intervenção consciente e determinada do Estado

Conforme visto anteriormente, o segundo atributo presente no núcleo conceitual desenvolvimentista é a intervenção consciente e determinada do Estado no sentido de promover o desenvolvimento, isto é, a atuação intencional com vistas a viabilizar determinada estratégia ou projeto que tenha a nação e seu futuro como objeto. O objetivo da análise empreendida nesta seção é verificar se esse elemento esteve presente no período que estamos analisando. Utilizamos como fontes os mesmos documentos referidos na seção anterior.

1.2.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002

De acordo com o programa apresentado na campanha eleitoral de 2002, a “implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo”, que tivesse “o social como eixo”, passava por promover “uma gigantesco esforço de desprivatização do Estado”. Isso porque, a criação de “uma alternativa econômica” exigiria “a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado” (Programa de Governo 2002, p. 02-03). Portanto, ainda de acordo com o documento, a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento passava por superar a ideia de que bastaria abrir a economia para crescer de forma sustentada. A partir daí, a intervenção do Estado, no sentido de viabilizar o “modelo alternativo”, está presente (de forma mais ou menos explícita) em todas as proposições.

A política externa, por exemplo, era considerada “um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo”, com o objetivo de “superar a vulnerabilidade externa do país” vis a vis a instabilidade dos mercados financeiros globais. Como parte desse projeto, superar a vulnerabilidade externa passava pela superação da ideia de que “o Brasil poderia se erguer como Nação” sem que houvesse “políticas públicas capazes de levar as empresas e a comunidade científica e tecnológica a investir recursos e esforços em inovação, registro de patentes, desenvolvimento de marcas e produtos aptos a competir internacionalmente” (Idem, p. 06 e 08).

A intervenção estatal também precisaria alcançar a política macroeconômica para que fosse possível transitar ao “novo modelo”. De acordo com o documento, o Estado precisaria “criar um ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos, para que a poupança nacional aumente e seja orientada e estimulada, através de taxas de juros civilizadas, para o investimento produtivo e o crescimento” (Idem,

p. 11). Isso porque, embora a estabilidade econômica fosse condição “indispensável”, não seria suficiente para construir a “riqueza do país”. Portanto, a intervenção do Estado precisaria atingir o setor produtivo – “mola propulsora da nação” – no sentido de desenvolver “nosso imenso mercado”, de capacitar trabalhadores, aumentar o grau de escolaridade da população, ampliar a formação de cientistas e pesquisadores, etc. (Idem, p. 11-13).

Sinteticamente, além de um “papel mais ativo” no eixo social – isto é, na consecução dos objetivos relacionados à distribuição de renda e à erradicação da pobreza – o Estado deveria exercer também “um papel estratégico” no eixo “nacional” – isto é, no fortalecimento da economia nacional – o que incluiria, por exemplo, o fomento às atividades de infraestrutura e de desenvolvimento de ciência e tecnologia. Portanto, de acordo com o documento, o Estado não poderia “limitar as suas ações a administrar o curto prazo e as questões emergenciais”, mas pautar-se “por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que desemboquem no crescimento sustentado”. Em outros termos, seria preciso “reativar o planejamento econômico, assegurando um horizonte mais longo para os investimentos” (Idem, p. 31).

1.2.2 O PPA 2004-2007

Conforme referido anteriormente, o PPA 2004-2007 baseou-se fundamentalmente no Programa de Governo apresentado em 2002. Tal qual ocorrido com este último, o Plano Plurianual daquele período também reservou um papel estratégico ao Estado – seja no âmbito social, seja no âmbito produtivo. Partindo do princípio de que “promover um desenvolvimento sustentado com equidade social” requeria “grande união de esforços e a mobilização da sociedade brasileira”, o documento sustentava que caberia ao Estado utilizar-se de “todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento” (Brasil 2003a, p. 13).

Nesse sentido, a existência de um projeto nacional e a intervenção do Estado aparecem como aspectos interdependentes. Conforme já mencionado, de acordo com o PPA, o Brasil possuía todos os elementos necessários para alcançar taxas elevadas de crescimento, exceto pela ausência de um “projeto de desenvolvimento”. Além disso, para articular as “forças dispersas” e viabilizar o referido projeto, seria necessário que o Estado ocupasse “um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico”. De forma mais específica, o Estado deveria coordenar e articular os interesses públicos e privados, com vistas a “minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado” (Idem, p. 14-15).

Não obstante a importância ocupada pelo Estado em termos de desencadeamento do processo de desenvolvimento – no sentido de articular “forças dispersas” em torno de um projeto de nacional, conduzir o desenvolvimento social e regional e induzir o crescimento econômico – o PPA também lhe reservava um papel decisivo na sustentação do novo modelo. Conforme visto na seção anterior, a estratégia de longo prazo apresentada no documento, sinteticamente, era “inaugurar um processo de crescimento pela expansão do

mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas”. Essa estratégia seria sustentada por “ganhos de produtividade”, oriundos dos “ganhos de eficiência por escala”, proporcionados tanto pelo tamanho do mercado interno quanto pela conquista de novos mercados externos – estes últimos já “resultantes dos benefícios da escala doméstica” (idem, p. 16).

A sustentação desse modelo de desenvolvimento, como também vimos, dependia da transmissão de parte do excedente gerado pelos ganhos de produtividade aos rendimentos das famílias trabalhadoras. Essa “transmissão”, no entanto, não ocorreria de forma automática, como aborda explicitamente o documento: “a estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda”. Isso porque, mesmo em situações de rápido crescimento, a geração de emprego tenderia a ser “insuficiente”. Uma vez que setores modernos são pouco intensivos em mão de obra, mesmo com crescimento acelerado, a economia não poderia absorver de forma satisfatória a “mão de obra desempregada e subempregada” (p. 17-18).

Portanto – como “o círculo virtuoso entre investimento e consumo, originado no aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, depende da elevação progressiva dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos por elas auferidos” – o Estado precisaria praticar políticas sociais a fim de compensar “fragilidades”, como “a escassez de postos de trabalho e as demais falhas nos mecanismos de transmissão do aumento da produtividade aos rendimentos dos trabalhadores” (Idem, p. 18-19).

Em suma, a intervenção deliberada do Estado seria imprescindível tanto para desencadear quanto para sustentar essa estratégia de desenvolvimento.

1.2.3 O PPA 2008-2011

O Plano Plurianual para o período 2008-2011 manteve o cerne do modelo desenvolvimento que havia sido inaugurado em 2003. De acordo com o documento, o novo período de governo reafirmava “o compromisso por um Brasil no qual”:

“O crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais; a existência de infraestrutura adequada induza os investimentos dos entes subnacionais e do setor privado; o desenvolvimento da cultura, da comunicação e da ciência e tecnologia sejam vistos como instrumentos do desenvolvimento [...]” (Brasil 2007, p. 11).

Portanto, o novo PPA mantinha o compromisso com uma estratégia que havia lançado, no período 2003-2006, “os alicerces de um desenvolvimento sustentável” que permitiria ao Brasil “ingressar em um círculo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente”. Em consonância com esse “compromisso”, o documento – além de articular e integrar “as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo” – dava “continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007” (Idem, ibid.).

A estratégia em questão, como vimos, baseava-se no modelo de crescimento via consumo de massa que, por sua vez, sustentava-se na transmissão de parte do excedente gerado por ganhos de produtividade à renda dos trabalhadores. Nesse sentido, o novo PPA caracterizava o modelo como sendo “uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas”. Assim, “o aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação; estes, por sua vez, “conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações”. A elevação da produtividade gera lucros maiores que, caso sejam (em parte) transmitidos às famílias trabalhadoras, podem – ao aumentar seus rendimentos – realimentar o ciclo (Idem, p. 11-12).

Essa transmissão do excedente gerado por ganhos de produtividade não opera de forma automática, como já vimos, mas necessita da intervenção do Estado tanto para desencadear o “círculo virtuoso” quanto para sustentá-lo. Como esse processo já havia sido desencadeado no período anterior – o PPA 2004-2007 já havia lançado os “alicerces” desse modelo – cabia ao novo Plano Plurianual tratar de sustentá-lo. O que, por sua vez, exigiria promover “simultaneidade entre o aumento dos investimentos, da produtividade e da competitividade e a transmissão do aumento de produtividade à renda das famílias trabalhadoras e ao lucro das empresas”. A sustentação da progressão contínua da produtividade, por exemplo, exigiria do Estado, “além da necessária expansão do investimento”, intensa “promoção da inovação tecnológica na produção de bens e serviços”. A adequada apropriação de “padrões tecnológicos inovadores”, por sua vez, exigiria uma intervenção específica para promover a “evolução dos níveis educacionais da população” (Idem, p 12).

Nesse sentido, o PPA 2008-2011 concentrou os esforços de intervenção do Estado em três “agendas prioritárias” – a Agenda Social; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – destinadas a “reafirmar o compromisso” com o modelo de desenvolvimento que vinha sendo seguido. Como ficou claro em seção anterior, a viabilização dessas três agendas requeriam uma participação ativa do Estado, seja implementando políticas de erradicação da pobreza e redistribuição de renda; seja executando um plano de melhoria dos índices de educação básica e superior; ou ainda, diminuindo os gargalos do setor produtivo via investimentos em infraestrutura (Idem, p. 12-13).

Como se percebe, a estratégia de desenvolvimento inaugurada em 2003 não possuía apenas um projeto nacional de transformação da realidade econômica e social, mas também contava com a intervenção consciente e determinada do Estado para viabilizá-lo. Resta considerar o papel atribuído a industrialização nesse contexto. Este é o assunto da seção seguinte.

1.3 Industrialização

Finalmente, o terceiro atributo presente no núcleo principal do desenvolvimentismo, como vimos, é a industrialização. Isso porque, na tradição desenvolvimentista, essa é a única

alternativa para que países subdesenvolvidos possam acelerar seu progresso técnico, aumentar sua produtividade e diminuir as disparidades em relação aos países mais avançados. Tal qual realizado na seções anteriores, nesta, também procuraremos identificar a presença intencional ou deliberada desse atributo nos documentos anteriormente referidos.

1.3.1 O programa de governo vencedor das eleições de 2002

Conforme visto anteriormente, a estratégia de desenvolvimento apresentada no Programa de Governo de 2002 possuía duas dimensões interdependentes: uma “social” e outra “nacional”. A primeira delas, como vistas a superar a “herança social” de “país das desigualdades”, previa medidas no sentido ampliar o nível do emprego, melhorar o perfil da distribuição da renda, universalizar moradia própria e serviços essenciais e combater a fome e a pobreza absoluta. A segunda, pretendendo fazer frente à “herança econômica” de baixo crescimento, abandono do mercado interno e desarticulação do setor produtivo produzidos por “uma década de políticas neoliberais”, buscava “o fortalecimento da economia nacional” (Programa de Governo 2002, p. 25-32).

Dessa perspectiva, portanto, desencadear um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo, bem como conformar um “amplo mercado de consumo de massas”, passava por recuperar o setor produtivo nacional. Nesse sentido, o documento previa que “a ampliação da autonomia e o fortalecimento da economia nacional” demandariam “políticas ativas” em três frentes: i) capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas; ii) reconstrução da infraestrutura econômica do país; iii) ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a recorrente dependência de recursos externos. No primeiro caso, tratava-se de introduzir um política industrial que tivesse como “foco central o adensamento das cadeias produtivas e o desenvolvimento tecnológico das empresas”. Além disso, a referida política industrial “deveria ser implementada através das cadeias setoriais integradas, com uma visão ampla que compreenda desde a produção das matérias-primas até a comercialização final, passando por seus elos manufatureiros” (idem, p. 32).

Quanto à segunda frente, tratava-se, ainda de acordo com o documento, de reverter “o sucateamento da infraestrutura econômica do País”, que teria sido promovido durante os governos anteriores, cuja manifestação mais evidente seria a crise energética de 2001. Assim, para recuperar a infraestrutura deste e de outros setores, caberia ao novo governo, “em parceria com o setor privado, definir e implementar um programa de investimentos nessas áreas, visando assegurar um crescimento sustentado da oferta e evitar que haja um obstáculo ao crescimento”. No que se refere à terceira frente, a tarefa de “construir um novo modelo de financiamento capaz de alavancar o crescimento interno e reduzir a dependência de recursos externos” reservava um papel estratégico às “instituições especiais de crédito”²⁶. De acordo com o Programa, essas instituições seriam essenciais ao “financiamento de atividades de maior risco (agricultura, inovação tecnológica, pequenas e médias empresas, comércio exterior) ou de setores com retorno de mais longo prazo (infraestrutura, habitação)” (Idem, p 32-33).

²⁶ As instituições em questão, de acordo com o documento, seriam: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA) (Programa de Governo 2002, p. 33).

Além disso, o setor industrial também ocuparia um papel importante dentro da dinâmica da nova estratégia. Como vimos, esta última previa a incorporação progressiva das famílias ao mercado de consumo. Dessa forma, “para atender à demanda decorrente da ampliação da infraestrutura, combinada com uma melhor distribuição de renda”, o setor privado seria “incentivado a ampliar a produção e o emprego no segmento que produz bens de consumo”. Já nos setores indústrias de eletroeletrônico e de bens de capital, nos quais “a ampliação da produção seria feita com um coeficiente importado comparativamente maior”, haveria uma “necessidade imperiosa de políticas industriais e tecnológicas claras e coordenadas, capazes de viabilizar um programa de substituição competitiva de importações e de promoção de exportações” (Idem, p. 34).

Esse modelo de política industrial, no entanto, requereria “um ambiente econômico que leve ao aumento constante da competitividade do País”, o que o distanciaria “do velho estilo cartorial e clientelista que viciou as experiências passadas”. O desenvolvimento de políticas industriais ativas, embasadas na elevação progressiva da produtividade, possibilitaria “a construção de um sistema nacional de exportações competitivas”. Assim, a nova política industrial deveria ser:

- (a) planejada nacionalmente a partir das potencialidades regionais; (b) seletiva e vertical; (c) formada a partir da explicitação de metas a serem atingidas pelas empresas como contrapartida do apoio público; (d) baseada na transparência dos custos envolvidos e do retorno que a economia do País poderá receber; (e) orientada pela cobrança de desempenho e metas publicamente fixadas; (f) definida no tempo; (g) transparente à opinião pública (Idem, p. 35-36).

O documento ainda previa que, para implementar essas políticas, seria “necessária uma maior articulação de todos os órgãos de governo envolvidos com o comércio exterior e a capacitação produtiva”. O que implicaria em reestruturar os setores responsáveis pelas exportações e pelas relações internacionais. Assim, “na execução dessa política, teremos de reunir as melhores competências na área internacional, unificando os especialistas e constituindo um centro nacional de referência para as exportações” (Idem, p. 36).

1.3.2 O PPA 2004-2007

Já dissemos que o PPA 2004-2007 baseou-se fundamentalmente no Programa de Governo apresentado em 2002. Nesse sentido, o referido documento pretendeu “inaugurar uma estratégia de longo prazo” que foi assim sintetizada:

“Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia” (Brasil 2003a, p. 15).

Para viabilizá-la, o PPA previa uma série de programas e ações tanto no âmbito social quanto no econômico. Os objetivos gerais na dimensão econômica (para usar a terminologia do documento), eram ampliar o emprego e a renda, por meio da elevação dos investimentos

e da produtividade; eliminar dos gargalos de infraestrutura; e reduzir a vulnerabilidade externa da economia. Esses objetivos seriam perseguidos, em primeiro lugar, com “sólida base macroeconômica: estabilidade dos preços internos e da taxa de câmbio, rigorosa disciplina fiscal e taxas de juros reais compatíveis com as taxas de rentabilidade do setor produtivo” (Idem, p. 96).

Já no que se refere aos programas e ações do PPA, o objetivo geral era mobilizar o “potencial produtivo nacional em toda sua diversidade setorial - agropecuária, mineração, indústria e serviços - e em toda a diversidade de agentes - trabalhadores, microempresários, pequenas, médias e grandes empresas, nacionais e estrangeiras”. Ainda em termos gerais, o PPA pretendia estimular “os investimentos em infraestrutura por meio de gastos orçamentários, concessões e parcerias público-privadas”; buscar “a elevação do volume de comércio pelo aumento e diversificação das exportações e a substituição competitiva das importações por produção local; e promover “a expansão do mercado de consumo decorrente do aumento da massa salarial, do emprego e da incorporação progressiva de famílias de trabalhadores até então dele excluídas” (Idem, *ibid.*)

Em termos mais específicos, a estratégia consistia em adotar uma política agressiva de exportações, ampliando o dinamismo das exportações agropecuárias – de um lado – e “por meio das economias de escala e ganhos de produtividade possibilitados pelo aumento do investimento e ampliação do mercado interno, aumentar e diversificar as exportações de manufaturados” – de outro. Além disso, tendo em vista os efeitos da ampliação da renda, do investimento e do mercado interno sobre a demanda por bens de capital e insumos importados, projetava-se “uma substituição competitiva de importações para que, mantidos os preços relativos entre bens nacionais e importados nos níveis de 2003”, houvesse uma “redução gradual da sensibilidade das importações brasileiras em relação ao PIB”. Com base nessas medidas, o documento previa que, em termos setoriais, a recuperação do crescimento poderia ser “liderada pelo crescimento da indústria” (Idem, p. 23).

Nesse sentido, as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior teriam como principais objetivos “o aumento da eficiência econômica, a melhor inserção no comércio mundial e o desenvolvimento e a difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio mundial” (Idem, p. 99). Para que isso fosse possível, ainda de acordo com o documento, seria preciso atuar em duas frentes. Na primeira delas, os alvos seriam os chamados “determinantes da produtividade sistêmica”.

Como a infraestrutura física (transporte, logística, energia e telecomunicações); a infraestrutura de ciência e tecnologia (pesquisas básica e aplicada e engenharia, normatização e padrões técnicos para bens e serviços); a educação e qualificação da mão de obra; e marcos regulatórios adequados à realização de contratos financeiros para a prestação de serviços de utilidade pública (Idem, p. 97).

Na segunda, considerava-se prioritária ação pública voltada aos segmentos que fossem “transmissores e geradores de progresso técnico”; que envolvessem “elevada intensidade de conhecimento científico e tecnológico”; e que fossem “importantes para o futuro do país e nos quais o Brasil apresentasse potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas: nanotecnologia, software, biotecnologia, fármacos e medicamentos e bens de capital” (Idem, p. 99).

1.3.3 O PPA 2008-2011

Como já foi dito, o PPA 2008-2011 reafirmava o compromisso com estratégia inaugurada em 2003. Nesse sentido, as realizações do período 2003-2006, teriam lançado “os alicerces de um desenvolvimento sustentável” que permitiria ao Brasil “ingressar em um círculo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente” (Brasil 2007, p. 11)

Como a dinâmica do modelo também continuava sendo a mesma – uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias ao mercado consumidor de empresas modernas – o papel do setor produtivo segue sendo um componente fundamental. Já que a elevação da “demanda por produtos dos setores modernos da economia” tenderia a ampliar “a utilização da capacidade já existente” e estimular “maiores investimentos em bens de capital e inovação” que, por sua vez, conduziriam a “ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações” (Idem, p. 11-12).

Portanto, ao reafirmar o compromisso com a estratégia que vinha sendo seguida desde 2003, o PPA 2008-2011 também reafirmava o papel imprescindível que a industrialização desempenharia para sustentar do modelo de desenvolvimento. Ao centrar-se na ampliação constante dos investimentos, da produtividade e da competitividade, por exemplo, o modelo “exige forte promoção da inovação tecnológica na produção de bens e serviços, implementação de políticas de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento e a setores e atividades intensivos em tecnologia, geradores e difusores de inovação” (Idem, p. 12).

Em termos mais específicos, entre os dez objetivos traçados pelo PPA, três deles tem implicações diretas para o setor produtivo: “implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica”. No que se refere ao primeiro deles, o documento considerava que aumento progressivo dos investimentos públicos e privados em infraestrutura funcionaria como uma “âncora para promover o desenvolvimento sustentável”. Nesse sentido, O PPA reunia um conjunto de iniciativas destinadas a:

“Fortalecer o planejamento público federal estratégico de médio e longo prazo, melhorar os mecanismos e marcos normativos de regulação, ampliar os instrumentos financeiros adequados ao investimento de longo prazo e fomentar as parcerias entre o setor público e o investidor privado, além da articulação entre os entes federativos” (Idem, p. 91).

Quanto ao segundo objetivo, as iniciativas iam no sentido de diversificar a inserção internacional, passando por um processo de maior integração com os demais países da América do Sul. De acordo com o documento, “a estratégia internacional do Brasil” estaria “ancorada em sólida base regional”, começando com o “fortalecimento e aprofundamento do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul)”. Nesse sentido, o Brasil continuaria “atuando no financiamento das exportações de empresas brasileiras, que prestam serviço de engenharia

aos países sul-americanos por meio do BNDES”²⁷. Ainda nessa seara, o PPA contava com o “Programa de Substituição Competitiva de Importações da América do Sul (PSCI)”, pelo qual “o Brasil tem procurado aumentar as suas importações dos países sul-americanos, para diminuir os impactos do desequilíbrio comercial, que ainda apresenta com a maioria dos seus vizinhos” (Idem, p. 102-103).

Já o terceiro objetivo partia do processo de acirramento da competição internacional, com ampliação progressiva da demanda por produtos e processos diferenciados, que exigiria que o Brasil agregasse “cada vez mais valor à sua pauta de exportação, como forma de garantir inserção mais dinâmica no mercado mundial”. Nesse tipo de cenário, “a rapidez de aprendizagem e a capacidade de inovação tecnológica e de aumento da produtividade” seriam “vantagens competitivas a serem perseguidas pelos setores produtivos do País”.

Além disso, para o período 2008-2011, o documento previa que o “cenário para o comércio exterior de bens e serviços”, nesses anos, deveria “responder a dois elementos recentes que estão redefinindo o setor produtivo e principalmente a indústria nacional: um nível mais baixo da taxa de câmbio, de um lado, e o aumento da concorrência de economias altamente competitivas. Nesse sentido, a atividade industrial, no período, refletiria:

“a) a continuidade da expansão da indústria de bens de capital, em resposta à maior taxa de investimento; b) a elevação da produção de bens duráveis, para atender os consumidores afluentes pelo aumento da renda; c) o crescimento do setor da construção civil, para atender à demanda do mercado imobiliário e aos investimentos em infraestrutura; d) a manutenção do ritmo da indústria extrativa, particularmente, do setor de petróleo e gás, cujos projetos de expansão são fundamentais para o crescimento do País” (Idem, p. 34-35).

Ainda de acordo com o documento, esses seriam os principais fatores que deveriam gerar um crescimento acumulado no período de 22,6% para a indústria. Essa expansão, acima da expectativa para o PIB no mesmo período, refletiria “o aumento da taxa de investimento em cerca de 2 pontos no período, alcançando 20% do PIB em 2011, e a expansão de 23,1% no consumo das famílias” (Idem, p. 35).

Como se percebe, tal qual ocorrido com os outros dois atributos analisados, a questão da industrialização possuía importância fundamental nas duas dimensões da estratégia que estamos analisando: de forma indireta em sua dimensão social, podendo contribuir de forma significativa à expansão progressiva do emprego e da renda; e de forma direta em sua dimensão econômica, na qual previa-se que a recuperação do setor produtivo nacional fosse capitaneada pela indústria. Além disso, como vimos, a própria dinâmica do modelo tinha na expansão industrial uma condição necessária – atender a demanda crescente de um mercado interno de massas – e, ao mesmo tempo, oferecia à indústria nacional uma possibilidade de inserção mais competitiva no mercado internacional – ao conferir-lhe, nesta ordem, ocupação da capacidade produtiva instalada, ganhos de produtividade e possibilidade de novos investimentos – em função de um mercado interno robusto e em progressiva expansão.

²⁷ Ainda de acordo com o documento, “o banco, de janeiro de 2003 até o primeiro semestre de 2007, contratou financiamentos voltados à América do Sul no montante de US\$ 1 bilhão. Há previsão, com base nos financiamentos já contratados, de mais US\$ 1,3 bilhão para os próximos três anos” (PPA 2008-2011, p. 103).

Portanto, com base no que foi exposto, é possível sustentar que a estratégia de desenvolvimento em análise – elaborada para disputar as eleições de 2002 e implementada entre 2003 e 2010 – pretendia, sim, ser desenvolvimentista, de acordo com os critérios definidos para este trabalho. Independentemente de qualquer tipo de juízo valorativo que se possa fazer a respeito, a referida estratégia foi concebida como um projeto nacional (i. e., um projeto que tinha a nação e seu futuro como objeto), com objetivo explícito de transformar um estado de coisas na direção de um fim desejável e que, para fazê-lo, pretendia utilizar-se, determinada e deliberadamente, do intervencionismo estatal – inclusive para a recuperação do setor produtivo, que (pretendia-se) fosse capitaneada pela indústria nacional.

O quadro 1, a seguir, sintetiza essas informações:

Quadro 1 – Síntese dos atributos desenvolvimentistas, estratégia pretendida (2003-2010)

Elementos do core desenvolvimentista	Estratégia pretendida
Projeto nacional	Sim
Intervenção estatal	Sim
Industrialização	Sim

Fonte: elaboração do autor

Resta analisar se a referida estratégia evoluiu no sentido pretendido, durante o período 2003-2010. Este é o assunto do próximo capítulo.

Capítulo II – Governos Lula e o desenvolvimentismo: a estratégia em ação

No capítulo anterior, delineamos – com base em documentos que apresentam tanto as intenções iniciais quanto o planejamento de médio e longo prazos – a estrutura interna da estratégia que se pretendia inaugurar a partir de 2003. Com base na análise dos referidos documentos, pudemos verificar que a estratégia em questão pretendeu, desde o início, ser desenvolvimentista – ao trazer consigo todos os atributos do desenvolvimentismo, tal qual definidos anteriormente. O objetivo deste capítulo é verificar se esses atributos também orientaram a estratégia que foi efetivamente implementada. Em outros termos, queremos averiguar se a referida estratégia foi além de uma intenção desenvolvimentista, ou seja, se o modelo de desenvolvimento posto em ação, entre 2003 e 2010, também pode ser chamado de desenvolvimentista.

Em termos metodológicos, a análise está amparada em medidas de ordem prática tomadas pelo governo e em indicadores estatísticos referentes ao período, cujas trajetórias podem revelar se, na prática, a estratégia caminhou em direção ao desenvolvimentismo previsto nos documentos analisados anteriormente. Por termos este objetivo em mente, não se pretende aqui uma apresentação exaustiva dessas informações, muitas delas, inclusive, bastante conhecidas. Ao revés, a exposição centra-se tão somente naquelas informações relacionadas aos principais objetivos previstos na estratégia que foi delineada anteriormente. Os dados que nos interessam, portanto, são aqueles cujas trajetórias podem nos mostrar se a política econômica (sempre em sentido *lato*) adotada evoluiu ou não na direção pretendida.

Em síntese, queremos averiguar se a intenção desenvolvimentista constatada anteriormente orientou medidas de ordem prática, por parte do governo, e se os resultados obtidos foram condizentes com os objetivos pretendidos.

Conforme já mencionado, a tradição desenvolvimentista está intimamente ligada à percepção do “não desenvolvimento”, isto é, de um estado de coisas a ser superado. É nesse sentido que Fonseca (2014 op. cit.) entende o desenvolvimentismo como sendo “uma resposta para superar o subdesenvolvimento”. No caso do projeto de desenvolvimento gestado para disputar as eleições de 2002, o ponto de partida foi um cenário composto por desigualdade social elevada e crescimento econômico diminuto. De maneira mais específica, o estado de coisas percebido era de que “o país da desigualdade” era afligido, adicionalmente, por baixo crescimento econômico e pela “supervalorização das políticas macroeconômicas voltadas para a estabilização da moeda a qualquer custo”, legados por um década de “políticas neoliberais” (Programa de Governo 2002, op. cit.).

A partir daí, o “novo modelo” de desenvolvimento, considerando a estabilidade macroeconômica ponto de partida “indispensável”, pretendia i) “criar um ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos”, ii) reverter as baixas taxas de crescimento da economia nacional, iii) combater a fome e a pobreza e iv) melhorar o perfil da distribuição de renda. Em linhas gerais, os dois primeiros pontos remetem-se à chamada “dimensão nacional” ou econômica, e os dois últimos, à “dimensão social” da estratégia (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a). A exposição do

restante deste capítulo está organizada em função dessas duas dimensões, começando pela primeira delas.

2.1 A estratégia em números: a dimensão econômica

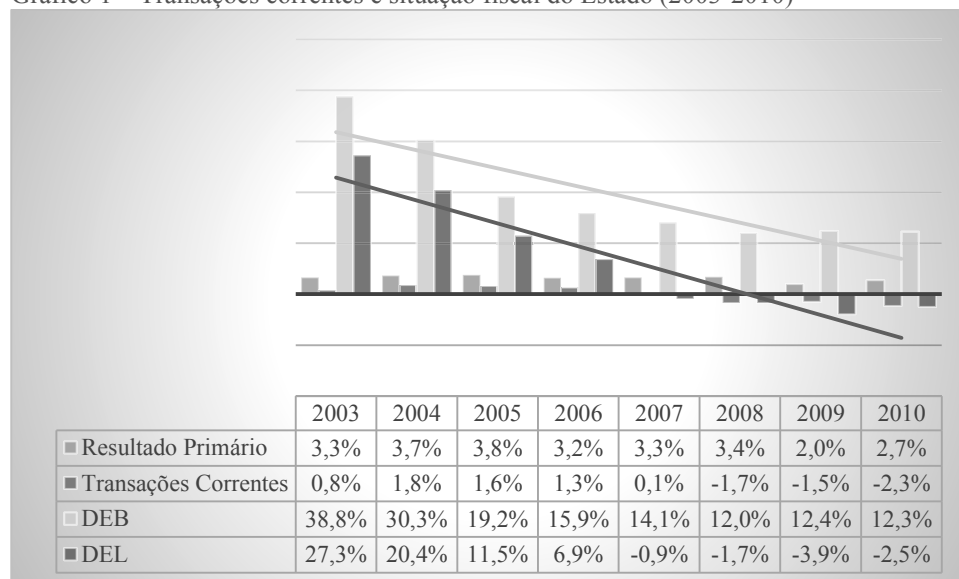
Já mencionamos que o cenário eleitoral de 2002 foi, particularmente, conturbado, marcado por grave crise cambial e de refinanciamento da dívida externa, novo acordo com FMI e compromisso público dos principais presidenciáveis com as “condicionalidades” impostas pelo Fundo. Isso somado a possibilidade (cada vez mais real) de ascensão ao poder de um ex-líder sindical, eleito (democraticamente) por um partido de esquerda que havia se notabilizado por ser ferrenho opositor das chamadas políticas “neoliberais”. Todo esse contexto resultou, no acumulado do ano de 2002, em inflação alta, na casa dos dois dígitos (12,53%), e em baixo crescimento da economia (2,7%).

Conforme dito há pouco, a “dimensão nacional” ou econômica da estratégia pretendia reverter tanto o cenário de instabilidade macroeconômica (inflação alta, instabilidade cambial, dívida pública em patamares insustentáveis, etc.) quanto de baixo crescimento econômico (recuperando o setor produtivo nacional). Para alcançar o primeiro desses objetivos, isto é, um regime macroeconômico estável, o governo passou a perseguir: i) estabilidade de preços (i. e., inflação baixa e estável), ii) maior solidez nas contas externas (i. e., resultado positivo na conta de transações correntes) e iii) consistência fiscal (i. e., manter uma trajetória sustentável para a dívida pública) (Brasil 2003a).

Como a questão da inflação será abordada mais adiante (ver gráficos 2 e 3), inicialmente apresentamos as trajetórias de alguns indicadores acerca dos outros dois objetivos. O gráfico 1 mostra, além do resultado das transações correntes, três indicadores da situação fiscal do Estado, para o período 2003-2010. No que se refere ao primeiro deles, é possível observar que o saldo em conta corrente mantém-se positivo durante todo primeiro governo Lula e no primeiro ano do segundo governo. Para o período 2008-2010, embora o saldo nas transações correntes tenha passado a ser negativo, é preciso ter em conta os efeitos da crise financeira internacional desencadeada em 2008— assim como a decisão do governo de reagir a ela utilizando-se de políticas anticíclicas. Quanto aos três indicadores restantes, as respectivas trajetórias apresentam tendências convergentes com o objetivo de consistência fiscal do governo: além da manutenção do resultado primário da economia em níveis elevados, as trajetórias das dívidas externas bruta (DEB) e líquida (DEL) são claramente regressivas.

Adicionalmente, a solidez e a consistência fiscal do Estado foram reforçadas pelo aumento expressivo das reservas em moeda estrangeira mantidas pelo governo: partindo de US\$ 21 bilhões, em 2003, o montante atingiu US\$ 288,6 bilhões, em 2010 – um valor quase quatorze vezes maior. Os resultados positivos foram endossados pelas principais agências internacionais de risco, ao conferirem o inédito grau de investimento à economia brasileira a partir de 2007. Outro indicador dessa consistência fiscal foi a evolução expressiva (quase 500%) do investimento estrangeiro direto no período: saindo US\$ 10 bilhões em 2003 para US\$ 49 bilhões em 2010 (Ministério da Fazenda 2014).

Gráfico 1 – Transações correntes e situação fiscal do Estado (2003-2010)



Fonte: Elaboração do autor com dados do Ministério da Fazenda (2010; 2014).

Por outro lado, embora a solidez macroeconômica fosse considerada “condição indispensável”, como vimos, esse não era o único objetivo previsto na dimensão econômica da estratégia. Pretendia-se também reverter as baixas taxas de crescimento da economia nacional. Nesse sentido, ainda durante o período de ajuste fiscal do Estado, o governo criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social²⁸ (CDES) – órgão consultivo criado para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e na criação de diretrizes para o desenvolvimento – e lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior²⁹ (PITCE). Posteriormente, após haverem sido inaugurados “os alicerces para um desenvolvimento sustentável” (Brasil 2007, op. cit.), foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento³⁰ (PAC), em 2007, e a Política de Desenvolvimento Produtivo³¹ (PDP), em 2008.

Foram essas as principais medidas práticas como as quais o governo perseguiu o objetivo de reverter as baixas taxas de crescimento, por meio da recuperação do setor

²⁸ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado pela Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que estabelece que “ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”.

²⁹ A Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em 31 de março de 2004, com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas (ABDI). Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acessado em novembro de 2015.

³⁰ Como vimos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, envolvia “um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação – de uma lado – e “diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo” – de outro (PPA 2008-2011, op. cit.).

³¹ A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi instituída pelo Governo Federal em 2008, com o objetivo de fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação (ABDI). Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acessado em novembro de 2015.

produtivo nacional, tal qual previsto inicialmente. Resta agora averiguar se essas e outras medidas postas em prática pelo governo surtiram o tipo de efeito esperado. No início de 2003, no entanto, havia uma questão mais urgente a ser tratada. Qualquer que fosse o resultado das urnas nas eleições do ano anterior, como já mencionamos, o novo presidente e sua equipe econômica precisariam – antes de qualquer outra coisa – cuidar do nível de preços da economia nacional. Isso porque, a escalada de preços durante o ano de 2002 – decorrente de sucessivas crises cambiais e dos problemas constantes no balanço de pagamentos, agravada pelos ataques especulativos sofridos pela economia brasileira durante o período eleitoral daquele ano – conferiu contornos dramáticos a essa questão. Além disso, de acordo com a estratégia pretendida pelo novo governo, manter a inflação baixa e estável era condição necessária à retomada do crescimento.

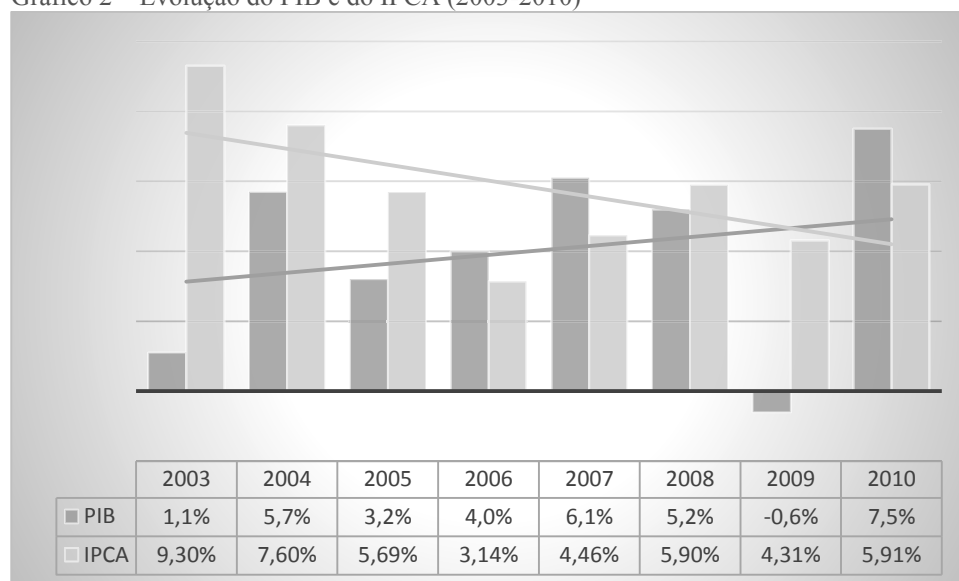
Nesse contexto, tivemos em conta inicialmente, além das taxas de crescimento, o nível de preços em vigor na economia, durante o período que estamos analisando. O gráfico 2 apresenta a evolução do PIB e do IPCA para o período 2003-2010, com vistas a verificar se o cenário – em linhas gerais – foi revertido, tal qual previa a estratégia inicialmente. Para colocar os dados em perspectiva, reunimos também as trajetórias dos mesmos indicadores para o período imediatamente anterior (1995-2002): o gráfico 3 mostra essas informações.

No que se refere a inflação, embora as tendências sejam regressivas num período e noutro, a curva é mais acentuada e mais estável no período 2003-2010. Partindo de um acumulado de 12,53% em 2002, ao final de 2003 a taxa já havia voltado a ter apenas um dígito (9,30%) e manteve-se – de 2005 em diante – dentro das bandas estipuladas pela política de metas de inflação adotadas pelo Banco Central. Quanto ao PIB, há uma inversão clara das duas linhas de tendências apresentadas pelo indicador, entre um período e outro. De um lado, uma tendência regressiva em taxas de crescimento já mantidas em níveis muito baixos (a média para o período é 2,30%); de outro, a tendência é progressiva e mantida em patamares mais elevados (média de 4,02)³².

O controle inflacionário, como visto há pouco, era uma das frentes pelas quais o novo governo pretendia reverter a instabilidade macroeconômica que havia herdado. Assim, manter preços baixos e estáveis, aumentar a solidez das contas externas e a consistência fiscal estavam no horizonte de objetivos a serem alcançados, através dos ajustamentos fiscais do Estado promovido pelo governo. Por outro lado, no que se refere ao PIB, embora os dados apresentados sejam contundentes, não apresentam qualquer evidência de que a evolução desse indicador de crescimento tenha sido produzida pela estratégia inaugurada em 2003. Dito de outro modo, o aumento significativo nas taxas de crescimento da economia poderia ter sido produzido por fatores exógenos, isto é, alheios tanto às intenções quanto às medidas práticas adotadas pelo novo governo. Para seguir por esse caminho, faz-se necessário acompanhar a evolução de indicadores mais estreitamente relacionados com o tipo de estratégia pretendido pelos agentes ocupantes do Estado, no período aqui analisado.

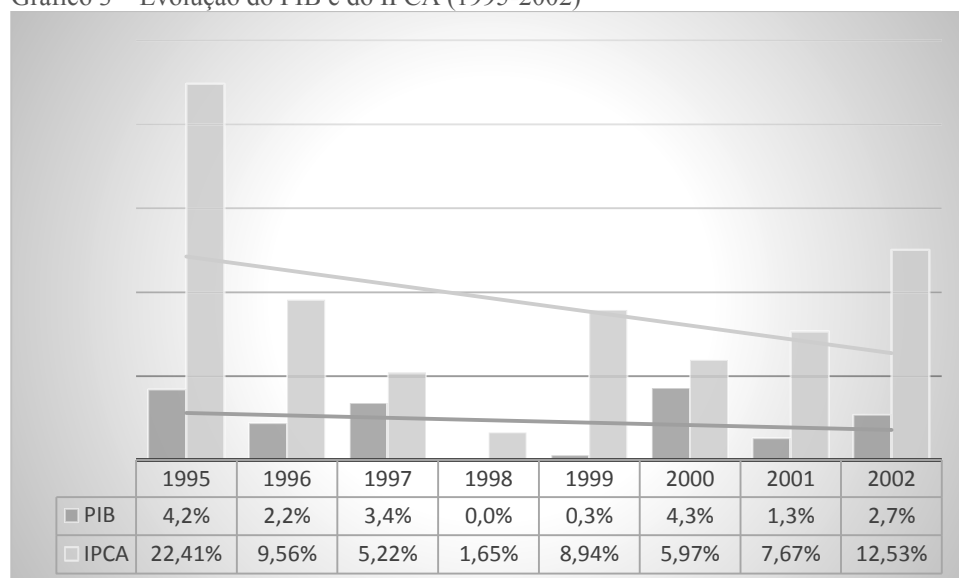
³² Conforme visto no capítulo anterior, o Programa de Governo que venceu as eleições de 2002 sustentava que o Brasil possuía todas as condições necessárias para crescer a uma taxa superior a 4% ao ano, exceto uma: um projeto nacional (Programa de Governo 2002).

Gráfico 2 – Evolução do PIB e do IPCA (2003-2010)



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Ipeadata.

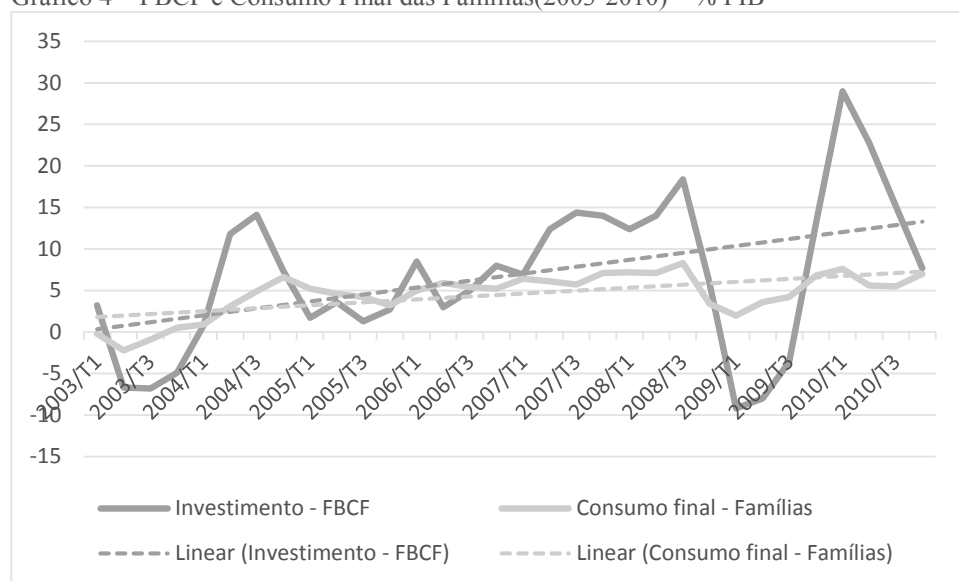
Gráfico 3 – Evolução do PIB e do IPCA (1995-2002)



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Ipeadata.

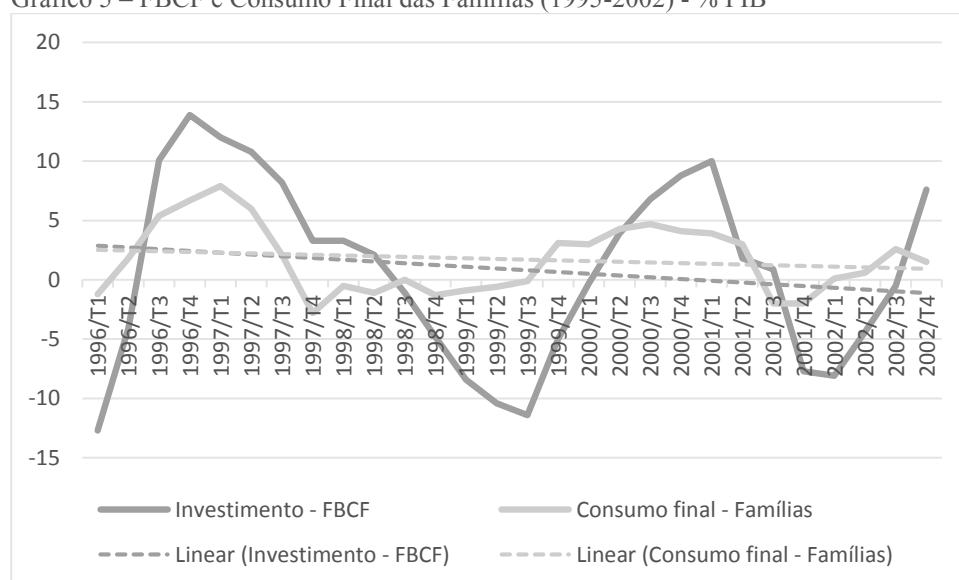
Essa estratégia, conforme visto anteriormente, pretendia alavancar o crescimento econômico com base no aumento progressivo e simultâneo do investimento e do consumo. Na terminologia dos documentos analisados, a estratégia de longo prazo consistia em desencadear um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo, através do aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a; Brasil 2007). Dessa perspectiva, portanto, a expansão da atividade econômica dependeria, em boa medida, da evolução dos níveis de investimento e de consumo. Logo, além das taxas de crescimento da economia, é preciso ter em conta também indicadores dessas duas alavancas do crescimento, por assim dizer.

Gráfico 4 – FBCF e Consumo Final das Famílias(2003-2010) – % PIB



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Ipeadata.

Gráfico 5 – FBCF e Consumo Final das Famílias (1995-2002) - % PIB



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ipeadata.

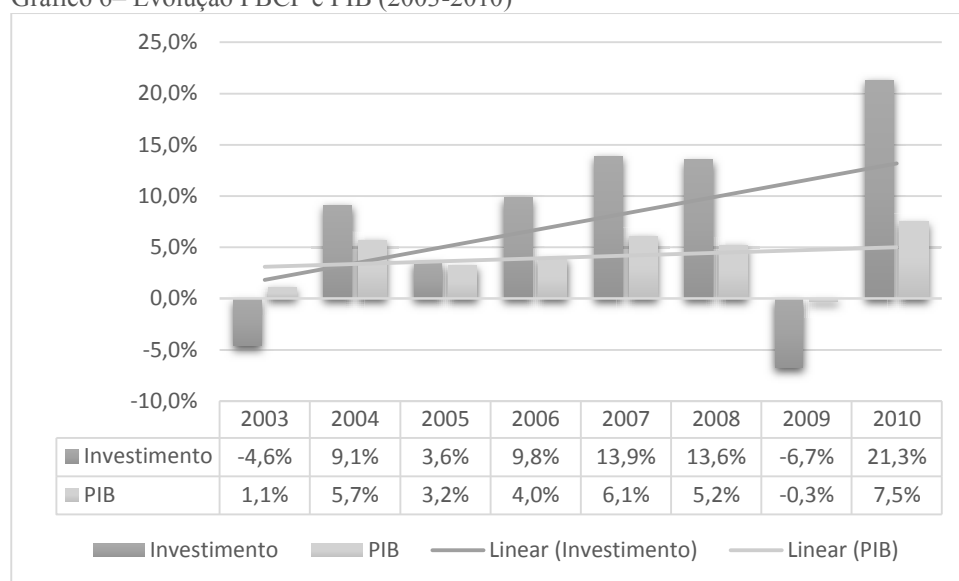
Uma das maneiras de se buscar evidências nesse sentido é acompanhar a trajetória da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e do consumo final das famílias, para o período analisado (gráfico 4). Novamente, apresentamos a evolução dos mesmos indicadores para o período imediatamente anterior, para oferecer perspectiva aos dados (gráfico 5). Tal qual ocorrido anteriormente, uma olhada nas linhas de tendência dos gráficos é suficiente. Nestes últimos, diga-se de passagem, a inversão das tendências nos dois períodos observados é ainda mais clara. A evolução trimestral apresentada no gráfico 4, apresenta trajetórias, embora acidentadas, claramente ascendentes para os dois indicadores. O que vai ao encontro de uma estratégia de desenvolvimento que pretendeu criar um círculo virtuoso entre as duas

variáveis. O gráfico 5, por sua vez, também apresenta linhas de tendência claras, mas em sentido inverso: regressivas e próximas a zero³³

Por outro lado, ainda que os dados apresentados mostrem uma reversão clara (se comparada ao período anterior) nas trajetórias de investimento e consumo, não oferecem perspectiva sobre o impacto dessas variáveis na atividade econômica. Em outros termos, embora tenhamos verificado uma reversão nas tendências de investimento e consumo para o período em análise, ainda não sabemos se a mesma foi suficiente para “puxar” o crescimento da economia, conforme previa o modelo. Uma das maneiras de se avançar nessa direção, é acompanhar a evolução dos indicadores de investimento e consumo *vis-à-vis* ao crescimento da economia.

Nesse sentido, já que a estratégia pretendida previa que o investimento e o consumo “puxassem” a atividade econômica, logo, é razoável esperar que as trajetórias desses indicadores evoluam em níveis superiores àquela apresentada pela evolução do crescimento da economia. Começando pelo investimento, o gráfico 6 mostra que, às exceções dos anos de 2003 e 2009, a evolução do investimento esteve bem acima daquela apresentada pelo PIB em todos os anos – ou seja, o investimento pode ser considerado um dos “puxadores” do crescimento econômico.

Gráfico 6– Evolução FBCF e PIB (2003-2010)



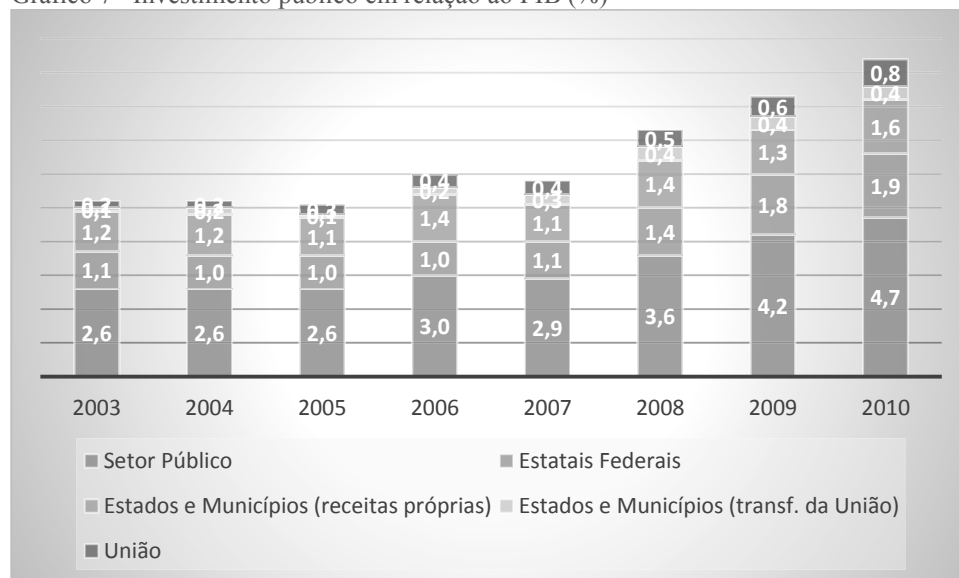
Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Fazenda (2011).

Por outro lado, embora a evolução seja significativa, a formação bruta de capital fixo é um indicador da capacidade de investimento da economia como um todo. Uma das implicações desse fato é que a evolução desse indicador no período poderia, por exemplo, estar ancorada no setor privado: o que nos diria pouco a respeito da intenção do Estado de

³³ As trajetórias apresentadas pelos indicadores para o período 1995-2002, embora contrastantes com uma estratégia que pretende criar um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo, são coerentes com os objetivos da estratégia de desenvolvimento escolhida para aquele período. Sobre os objetivos do Estado nacional no período 1995-2002, ver Nunes (2016; 2014) e Calabrez (2013).

alavancar a atividade econômica através do investimento. Uma maneira de avançar por esse caminho é observar a evolução do investimento exclusivamente público para o período em análise (ver gráfico 7).

Gráfico 7– Investimento público em relação ao PIB (%)



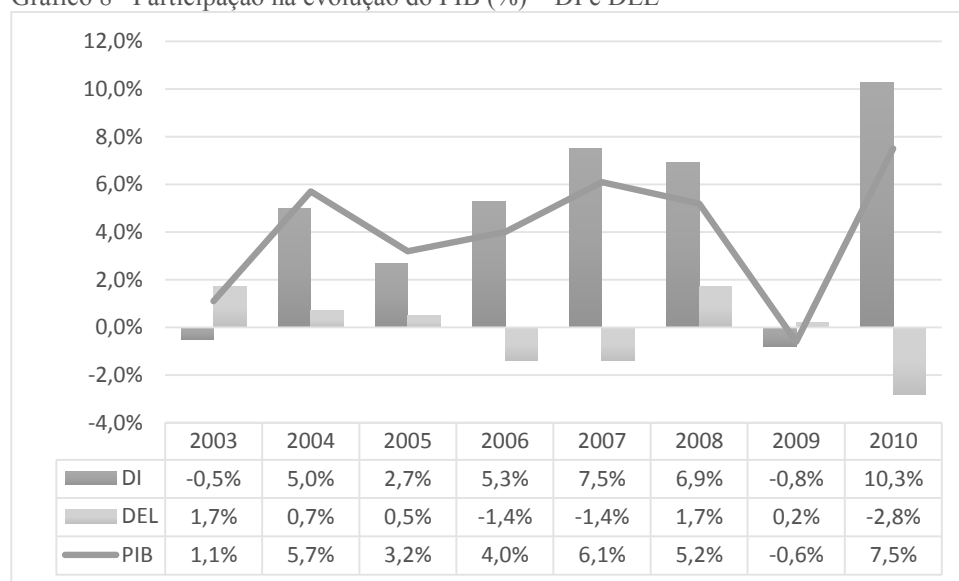
Fonte: Ministério da Fazenda (2014, p. 37).

Como se percebe olhando para o gráfico 7, os níveis de investimento se expandem seja quando se considera as categorias desagregadas seja quando se tem em conta o setor público de maneira agregada. Neste último caso, a proporção do investimento em relação ao PIB sai de 2,6%, em 2003, para 4,7%, em 2010 (evolução de 80,7%). No que tange às categorias desagregadas, a evolução do investimento das estatais federais é o mais expressivo: saindo de 1,1% para 1,9% em relação ao PIB (evolução de 72,7%), no mesmo período. Como se percebe, as trajetórias dos indicadores do investimento público são coerentes com uma estratégia que tem no investimento um dos “puxadores” do crescimento econômico.

O investimento, no entanto, não era o único vetor do crescimento. Como vimos, o referido “círculo virtuoso” dependia também da incorporação progressiva das famílias ao “mercado consumidor das empresas modernas” que, por sua vez, conformaria o chamado mercado interno de massas (Brasil 2007, op. cit.). Dito de outro modo, a sustentação do crescimento passava, dessa perspectiva, pela expansão do consumo. Nesse sentido, vimos há pouco que, de fato, a participação do consumo final das famílias em relação ao PIB evoluiu de forma significativa, durante o período em análise (ver gráfico 4).

Não obstante, os dados apresentados não informam se a expansão do nível de consumo das famílias foi suficiente para conformar o referido “mercado interno de massas” – tal qual previsto na estratégia. Uma das maneiras de se verificar se isso de fato ocorreu – isto é, se o consumo interno aumentou o suficiente para “puxar” o crescimento da economia – é acompanhar a evolução da participação das demandas interna e externa enquanto componentes do PIB. Os dados estão no gráfico 8.

Gráfico 8– Participação na evolução do PIB (%) – DI e DEL



Fonte: Ministério da Fazenda (2011).

Como se percebe, de fato, o desempenho do PIB para o período – à exceção do ano de 2003 – é diretamente relacionado à evolução da Demanda Interna (DI), ao mesmo tempo em que aparece pouco influenciado pela Demanda Externa Líquida (DEL – exportações menos importações). Além disso, a partir de 2006, à exceção de 2009, a evolução da demanda interna esteve bem acima daquela verificada pelo PIB – “puxando” o crescimento da economia, tal qual previsto pelo estratégia inicialmente.

Ainda no que se refere à dimensão econômica, é preciso ter em conta o papel atribuído à questão da industrialização, no modelo que está sendo analisado. No capítulo anterior vimos que um dos objetivos desse modelo era recuperar a atividade do setor produtivo como um todo. Nesse sentido, a chamada dimensão nacional tratava basicamente de recuperar a economia brasileira por meio da mobilização do “potencial produtivo nacional em toda sua diversidade setorial – agropecuária, mineração, indústria e serviços – e em toda a diversidade de agentes – trabalhadores, microempresários, pequenas, médias e grandes empresas, nacionais e estrangeiras” (Brasil 2007, op. cit.). No entanto, do ponto de vista setorial, atribuía-se uma importância fundamental à indústria, seja para aumentar a produtividade e a competitividade “sistêmicas” da economia como um todo; estimular o investimento, a inovação e o progresso técnico; atender à expansão progressiva do mercado de consumo interno; ou inserir-se de forma mais competitiva no mercado internacional (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a; Brasil 2007).

Dito de outro modo, do ponto de vista da intenção, não resta dúvida de que a industrialização era peça fundamental para o modelo de desenvolvimento sob análise – conforme visto no capítulo anterior. A partir daí duas questões adquirem relevância. A primeira delas é se as intenções declaradas produziram medidas de ordem práticas por parte do governo, no sentido de promover o desenvolvimento industrial. A segunda é se as eventuais medidas práticas adotadas produziram o tipo de resultado esperado.

Do ponto de vista prático, as medidas no sentido de promover à industrialização iniciam-se em 2004, com o advento da Política industrial, Tecnológica e de Comércio

Exterior (PITCE). Esta, “com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas”, tinha como principais pilares “a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional”³⁴. Já no âmbito da PITCE, foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), “com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”³⁵. Essa agência esteve ligada (no período em análise) ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), atuando “como elo entre o setor público e privado”, com vistas a contribuir “para o desenvolvimento sustentável do País por meio de ações que ampliem a competitividade da indústria”³⁶. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), por sua vez, foi instituída pelo Governo Federal em 2008 com os objetivos de “acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras”³⁷.

Como se percebe, o objetivo de promover o desenvolvimento da indústria nacional não esteve apenas no terreno das intenções – isto é, para além das pretensões declaradas tanto no Programa de Governo quanto nos dois Planos Plurianuais do período, houve diversas iniciativas práticas no período em análise. Em outros termos, respondendo a questão esboçada acima, sim, as intenções declaradas produziram medidas de ordem prática, por parte do governo, no sentido de, entre outros objetivos, aumentar a competitividade do setor, promover uma inserção mais vantajosa para a indústria nacional no mercado mundial e expandir o progresso técnico e a capacidade de inovação.

E os resultados? Embora um tratamento aprofundado sobre as políticas industriais utilizadas durante os governos Lula escape tanto aos objetivos deste trabalho quanto às competências do seu autor, a relevância do tema para o argumento aqui construído requer uma apreciação algo mais detida do assunto. Isto é feito na subseção seguinte.

2.1.1 A dimensão econômica: alguns números da indústria

A título de primeira aproximação, vale a pena observar, inicialmente, a evolução da produção industrial no período que estamos analisando. Para indicar um avanço no sentido pretendido pela estratégia, é preciso que se observe uma trajetória positiva nos indicadores de produção da indústria. Os dados estão no gráfico 9. A evolução do índice elaborado pelo Ministério da Fazenda mostra uma expansão considerável da produção industrial para o período. Sendo a média do ano de 2002 = 100, o índice atingiu 128,5 em 2010, ou seja, uma expansão de 28,5%, durante o período analisado.

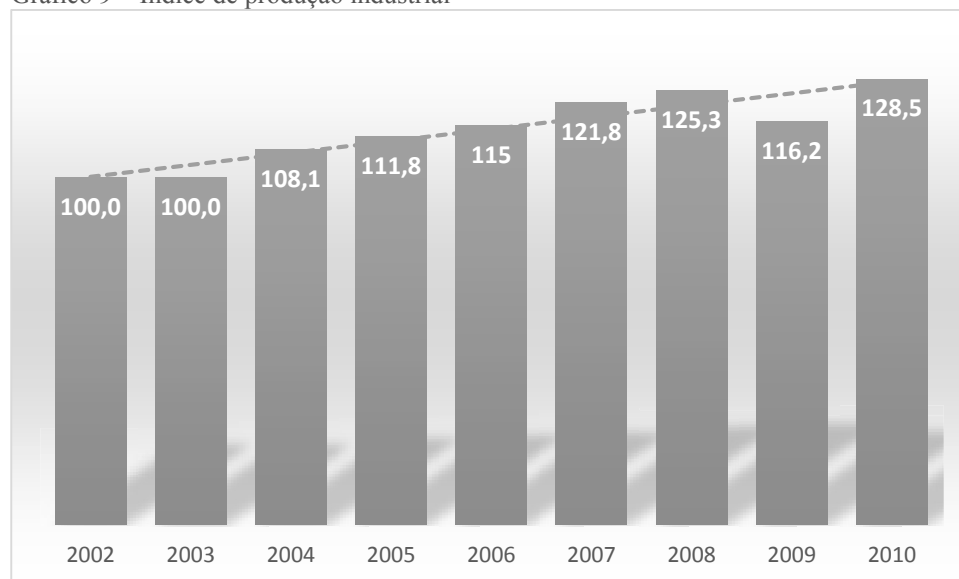
³⁴Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acessado em 23/08/2016.

³⁵ Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004.

³⁶Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/sobre_abdi.aspx. Acessado em 23/08/2016.

³⁷Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acessado em 23/08/2016.

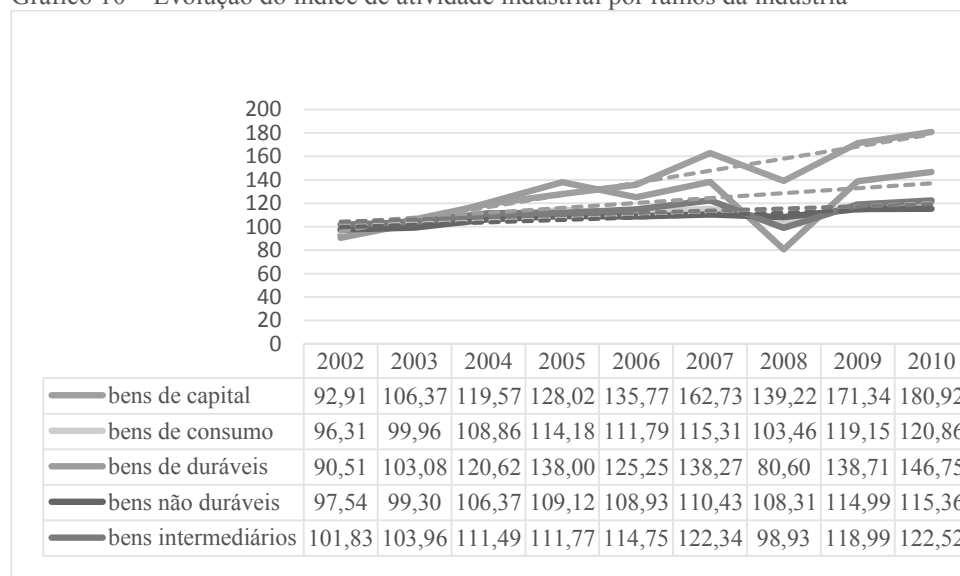
Gráfico 9 – Índice de produção industrial



Fonte: Ministério da Fazenda (2010).

Por outro lado, por se tratar de um indicador bastante agregado, o “índice de produção industrial” pode esconder variações importantes como, por exemplo, aquelas que podem ocorrer entre os diferentes ramos industriais. Seguindo por essa linha, também pode ser útil acompanhar a evolução da produção industrial do período desagregada por ramos de atividade da indústria. Desta perspectiva, é possível observar de que forma a expansão agregada da produção se distribui pelos principais ramos industriais. O gráfico 10 mostra esses dados.

Gráfico 10 – Evolução do índice de atividade industrial por ramos da indústria



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ipeadata.

Como se percebe, assim como ocorreu com a produção agregada, os índices de todos ramos industriais apresentaram evoluções significativas e mantiveram linhas de tendências claramente progressivas em todo o período considerado, à exceção do ano de 2008. Além

disso, também é possível perceber que a evolução da atividade industrial foi capitaneada pelo ramo de bens de capital, seguido pelo de bens duráveis.

Não obstante, conforme pode ser apreendido tanto das intenções declaradas nos documentos analisados (ver capítulo I) quanto das medidas práticas listadas na seção anterior, os objetivos pretendidos pelo governo, no que tange à questão da industrialização, não se esgotavam na expansão produção industrial. Isso porque, na tradição desenvolvimentista, o valor atribuído aos processos de industrialização tem a ver com a possibilidade de expansão tanto da produtividade e quanto do progresso técnico de economias subdesenvolvidas, como vimos. Portanto, uma estratégia que pretenda ser desenvolvimentista precisa ter objetivos que transcendam a tentativa de expandir a produção industrial agregada.

Esses objetivos (digamos, mais afinados com a tradição desenvolvimentista), por sua vez, como indica a análise dos documentos referida acima, também estiveram no horizonte de seus formuladores. De acordo com o Programa de Governo (op. cit.), por exemplo, tratava-se de introduzir um política industrial que tivesse como “foco central o adensamento das cadeias produtivas e o desenvolvimento tecnológico das empresas”. Do mesmo modo, de acordo com PPA 2004-2007, as políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior teriam como principais objetivos “o aumento da eficiência econômica, a melhor inserção no comércio mundial e o desenvolvimento e a difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio mundial”. Para tanto, a prioridade da ação pública deveria ir no sentido de desenvolver segmentos que fossem “transmissores e geradores de progresso técnico”; que envolvessem “elevada intensidade de conhecimento científico e tecnológico”; e que fossem “importantes para o futuro do país e nos quais o Brasil apresentasse potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas: nanotecnologia, software, biotecnologia, fármacos e medicamentos e bens de capital” (Brasil 2003a, op. cit.).

Portanto, para verificar se as medidas colocadas em prática avançaram na direção pretendida, é preciso ir além do indicador genérico (produção industrial) apresentado acima – ou seja, é preciso ter em conta informações mais estreitamente relacionadas com o desenvolvimentismo presente nos objetivos de seus formuladores. Nessa tradição, como já foi observado, a importância atribuída à industrialização não é trivial. Isto porque trata-se de entendê-la como instrumento básico para superar o subdesenvolvimento. Para tanto, as sociedade interessadas em superar essa condição estrutural precisariam expandir i) a produtividade de suas empresas e ii) o conteúdo tecnológico de seus produtos, com vistas a diminuir gradualmente a condição subordinada na qual se inserem no mercado internacional.

Logo, para saber se a estratégia em questão evoluiu na direção pretendida, é preciso ter em conta indicadores dessas duas alavancas, por assim dizer, para o desenvolvimento – começando pela primeira delas.

A tabela 1 apresenta uma compilação dos dados sobre a *produtividade* do trabalho na economia brasileira medida nas últimas três décadas por diferentes autores. Em linhas gerais, como é possível perceber, com exceção dos dados referentes à década de 1980, é possível perceber uma evolução constante dos indicadores apresentados – isto é, a produtividade do trabalho evoluiu nas duas últimas décadas, ainda que de forma não acelerada.

Tabela 1– Evolução da produtividade do trabalho no Brasil (média anual)

Fonte	Período	Variação
McKinsey Global Institute (2014)	1990-2012	1,02% a.a
Barbosa Filho & Pessoa (2013)	1982-1992	-0,6% a.a
	1992-2002	0,8% a.a
	2002-2012	1,7% a.a
Bahia (2015)	1990-2009	1,05% a.a
	1995-2002	1,02% a.a
	2003-2009	2,22% a.a

Fonte: compilação feita pelo autor.

É importante ressaltar, no entanto, que, embora positiva, a referida evolução pode ser considerada insuficiente. Isto porque, conforme observado por, Luiz Bahia, a evolução desse indicador nas últimas duas décadas é considerada, pela literatura, como “médio-baixa” – para países com estrutura produtiva consolidada, como é o caso do Brasil. Nesse sentido, ainda de acordo com o autor, como os países com estrutura maduras ou desenvolvidas apresentam um variação desse indicador de produtividade entre 1% e 3% ao ano – para que o Brasil pudesse intensificar o processo de *catching up* em relação aos países desenvolvidos – seria preciso uma evolução mais acelerada da produtividade³⁸ (Bahia 2015, p. 37).

Além disso, é importante lembrar que a evolução produtividade do trabalho pode ser influenciada por diversos fatores. A tabela 2 reúne a evolução do impacto de 6 determinantes da produtividade do trabalho no Brasil para o período 1990-2009: consumo das famílias (CF), consumo do governo (CG), investimento (FBCF), exportação, substituição de importações (SI) e mudança tecnológica (MTECN). Em linhas gerais, é possível notar, inicialmente, que a expansão da produtividade no período foi influenciada, sobretudo, pela intensidade da mudança tecnológica (35,79%), pela expansão das exportações (26,82%) e pelo consumo das famílias (22,32%).

Não obstante, há diferenças importantes na série como um todo. Por isso, a tabela 2 também traz os mesmos dados desagregado por períodos selecionados (1995-2002) e (2003-2010). No primeiro deles, percebe-se que a intensidade da mudança tecnológica é, de longe, o principal determinante da produtividade – seguido à distância pelo consumo das famílias e pelas exportações. Já no segundo período, o impacto da mudança tecnológica declina violentamente e a produtividade passa a ser determinada, sobretudo, pelo consumo das famílias e pelo investimento (FBCF) dos setores produtores em bens de capital. Essa reversão do impacto da mudança tecnológica na produtividade do trabalho é um dado contraditório com a intenção declarada de utilizar a industrialização como alavanca para a produtividade e para o progresso tecnológico. Isto porque a busca por objetivos desenvolvimentistas, como o adensamento das cadeias produtivas e o progresso tecnológico

³⁸ É importante ressaltar, contudo, que não se defende que o Brasil devesse ostentar variações anuais para a produtividade do trabalho na casa dos 7% ou 8% – como nos casos do Japão do pós-guerra e da China nas últimas duas décadas. Esses casos, conforme apontado pela literatura, tem a ver com mudanças estruturais profundas – situação na qual a economia brasileira não se enquadra. Ver, entre outros, Bahia (2013) e Rocha (2007).

dos processos e produtos das empresas, tenderia a ampliar o impacto desse determinante da produtividade – algo que não ocorreu.

Tabela 2 – Determinantes da produtividade do trabalho no Brasil (períodos selecionados)

Período	CF	CG	FBCF	Exportação	SI	MTECN
1990-2009	22,32%	-8,44%	9,27%	26,82%	14,22%	35,79%
1995-2002	38,85%	-26,88%	-68,67%	34,96%	16,79%	104,94%
2003-2009	28,66%	-2,03%	27,29%	12,33%	13,82%	19,92%

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Bahia (2015, p. 38).

Na mesma direção aponta a perda relativa do impacto da exportação sobre a produtividade: de 34,96%, no período 1995-2002, para cerca de um terço valor (12,33%), no período seguinte. Aqui também a expectativa era que ocorresse o contrário: ou seja, que o impacto do determinante exportação aumentasse. Isto porque, como se sabe, neste último período as exportações cresceram muito mais do que no período anterior³⁹. Não obstante, essas aparente contradição, conforme observado por Luiz Bahia, é explicada ao se considerar que, durante o período 2003-2009, os ganhos de exportação foram gerados majoritariamente nos setores “de commodities agrícolas e minerais, tendo os produtos industriais perdido espaço relativo na pauta exportadora”. Como a produtividade daqueles setores é, em geral, bem menor do que a destes últimos, segue o autor, é compreensível que o impacto da exportação sobre a produtividade tenha declinado no período (Bahia 2015, p. 36).

Em suma, embora a produtividade do trabalho tenha crescido de maneira sistemática durante o período em análise, a evolução apresentada não alcançou a intensidade necessária para que o Brasil pudesse encurtar as distâncias para com aqueles países com estruturas produtivas desenvolvidas. Além disso, essa evolução da produtividade tampouco foi alcançada através da intensificação do processo de industrialização – conforme previsto pela estratégia pretendida para o período e recomendado pela tradição desenvolvimentista clássica.

Resta considerar agora a outra alavanca para o desenvolvimento mencionada há pouco, isto é, o *progresso técnico* e o desenvolvimento tecnológico das empresas. Há, pelo menos, duas maneiras de se fazer isso. A primeira delas é olhar para os *indicadores de resultados*, como a evolução da taxa de inovação das empresas, por exemplo. A segunda, tendo em vista que a inovação e o progresso tecnológico possuem longo prazo de maturação, é observar *indicadores de esforço* inovativo e de desenvolvimento de novas tecnologias – associados, via de regra, aos dispêndios em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Esses dois tipos de indicadores são amplamente utilizados pela literatura especializada e permitem, inclusive, comparações internacionais.

Começando pelos *indicadores de resultado*, a tabela 3 apresenta a evolução das trajetórias das taxas de inovação tanto da indústria extrativa quanto de transformação para o período 1999-2011. Trata-se de indicadores agregados que foram construídos a partir dos microdados

³⁹ Em números, no período compreendido entre 1995 e 2002, o valor exportado saiu de 46,5 para 60,4 bilhões de dólares, um incremento de 28,9%. No período seguinte, a evolução foi de 176,1%: saindo de 73,1, em 2003, para 201,9 bilhões de dólares, em 2010 (Ministério da Fazenda 2012, p. 95).

da Pesquisa de Inovação (PINTEC)⁴⁰. Os indicadores foram elaborados por Fernanda De Negri e Luiz Ricardo Cavalcante – ambos Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (DISEI), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tabela 3 – Taxa de inovação na indústria extrativa e de transformação (1998-2011)⁴¹

Período de referência	Taxa de inovação	Taxa de inovação de produto	Taxa de inovação de produto novo para o mercado nacional	Taxa de inovação de processo	Taxa de inovação de processo novo para o mercado nacional
1998 - 2000	31,52%	17,58%	4,13%	25,22%	2,78%
2001 - 2003	33,27%	20,35%	2,73%	26,89%	1,21%
2003 - 2005	33,36%	19,53%	3,25%	26,91%	1,66%
2006 - 2008 (1)	38,11%	22,85%	4,10%	32,10%	2,32%
2009 - 2011	35,56%	17,26%	3,66%	31,67%	2,12%

Fonte: De Negri & Cavalcanti (2013, p. 03).

Nota: 1 Nesta edição, o âmbito da indústria passou a não englobar mais as atividades de Edição e Reciclagem devido à introdução na Pintec da nova Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0).

Caso consideremos a taxa de inovação do setor industrial como um todo, é possível perceber (olhando para a tabela 3) uma evolução sistemática (embora não expressiva) desse indicador desde o período 1998-2000 (31,52%) até o período 2006-2008 (38,11%) – bem como uma queda acentuada para o período subsequente (35,56%). Para que se entenda as duas maiores oscilações da série (i. e., tanto a expansão acentuada entre 2005-2008 quanto a queda abrupta entre 2008-2011) basta ter em conta o caráter reconhecidamente procíclico dos investimentos em inovação e em P&D (Cavalcanti & De Negri 2011). Não obstante, o referido indicador precisa ser lido com cautela: para que uma empresa (pública ou privada) seja considerada inovadora, basta que a mesma tenha efetivado uma ação inovadora (seja em termos de processo ou de produto) durante o período analisado. Por isso, uma olhada nas outras colunas da tabela 3 pode ser esclarecedora.

Em primeiro lugar, é fácil perceber que o único indicador (dos quatro restantes) no qual houve evolução significativa foi o de “taxa de inovação de processo” – a “taxa de inovação de produto”, embora tenha sofrido alguma oscilação, pode ser considerada estagnada no período em análise. Essa inovação em processo está relacionada com a modernização e/ou adequação interna das firmas – não tendo necessariamente nenhum tipo de relação com o adensamento de cadeias produtivas, por exemplo. Em segundo lugar, os indicadores mais estreitamente relacionados com este último ponto são os dois restantes

⁴⁰ “A Pesquisa de Inovação (PINTEC) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação”. Disponível em <http://www.pintec.ibge.gov.br/>. Acessado em 27/10/2017.

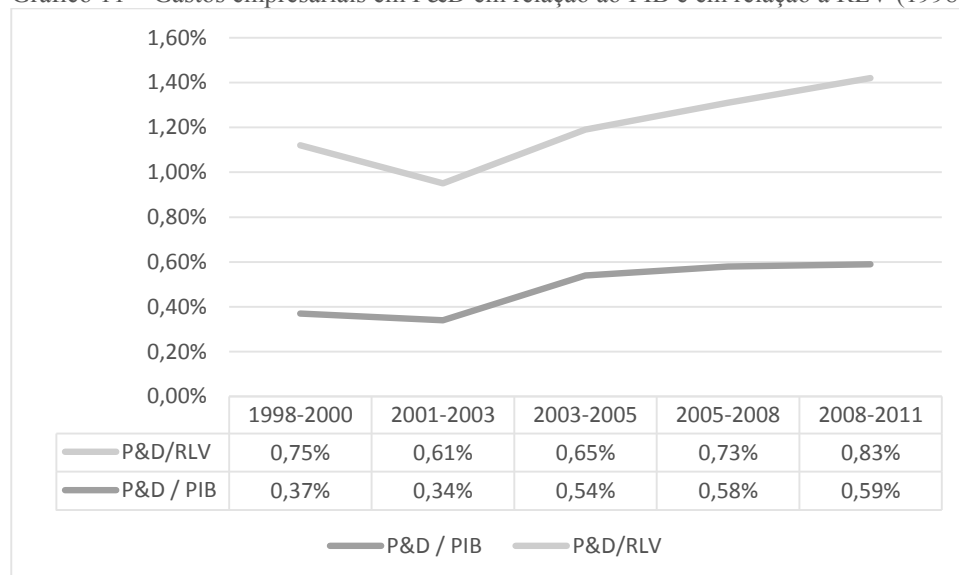
⁴¹ A PINTEC é realizada anualmente desde de 1998, mas seus resultados são publicados, via de regra, trienalmente. Optou-se por utilizar os dados disponíveis desde o início da série histórica – abrangendo, portanto, os governos Cardoso – com o intuito de oferecer perspectiva ao leitor sobre os dados. A análise, no entanto, centra-se nos governos Lula.

(“produto novo para o mercado” e “processo novo para o mercado”) – e neles o que se observa é uma involução nas respectivas trajetórias.

Portanto, em termos de resultados, o progresso técnico e o desenvolvimento tecnológico pretendidos pela estratégia de desenvolvimento em análise não foram alcançados.

Não obstante, como já foi dito, as medidas nessa seara possuem longos períodos de maturação, dificultando o aparecimento de resultados positivos no curto prazo. Por isso a literatura especializada volta-se frequentemente para os *indicadores esforço*. Dois deles figuram entre os mais aceitos internacionalmente enquanto parâmetros para uma busca persistente por inovação. Ambos envolvem os dispêndios empresariais em P&D, a diferença está na forma de medi-los: enquanto um é dado pela razão entre esses dispêndios e o PIB, o outro é mesurado pela razão entre esses gastos e a Receita Líquida de Vendas (RLV). O gráfico 11 traz as trajetórias desses dois indicadores para o período 1998-2011.

Gráfico 11 – Gastos empresariais em P&D em relação ao PIB e em relação à RLV (1998-2011)



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados de De Negri & Cavalcanti (2013) e Cavalcanti & Denegri (2011).

Como é possível perceber observando o gráfico 11, enquanto a proporção dos gastos empresariais em P&D em relação ao PIB apresenta-se relativamente estagnada (i. e., sem variação relevante) no período recente, a proporção dos mesmos gastos em relação à renda líquida de vendas das próprias empresas apresenta uma evolução sistemática (embora pouco expressiva) desde 2003.

Conforme notado por De Negri e Cavalcante (2013, p. 04-05), parece haver uma contradição entre – de um lado – a relativa estagnação dos gastos empresariais em relação ao PIB e – de outro – a evolução sistemática desses mesmos dispêndios em relação à RLV das empresas. Não obstante, esse “aparente paradoxo”, seguem os autores, pode ser explicado pelos maiores impactos sofridos pelo setor industrial no período pós-crise internacional – e a consequente desaceleração do crescimento do setor. Em outros termos, o cenário recente

pode ser descrito da seguinte forma: embora venha apresentando (progressivamente) maiores esforços tecnológicos, o setor industrial vem perdendo (sistematicamente) participação na economia nacional.

Como a perda de participação da indústria no PIB será abordada um pouco mais adiante, cabe aqui apenas duas observações em relação ao esforço de parte das empresas desse setor para expandir suas fronteiras tecnológicas.

A primeira delas é que o setor industrial sozinho responde por mais de 70% dos gastos empresariais em P&D no Brasil – o que significa dizer que mais de dois terços dos esforços em inovação se originam nesse setor, ainda que os mesmos sejam claramente insuficientes (como veremos a seguir). A segunda observação tem a ver com o impacto dos setores de maior intensidade tecnológica na composição dos investimentos totais do setor industrial em P&D. Nesse sentido, a tabela 4 reúne alguns dados elaborados por Fernanda De Negri e Luiz Ricardo Cavalcante a partir dos microdados da PINTEC (2005-2008 e 2008-2011), especificamente sobre a indústria de transformação.

Tabela 4 – Gastos em atividades internas e externas de P&D/RLV, segundo intensidade tecnológica, indústria de transformação, Brasil (2005-2011)

2005-2008			
Intensidade tecnológica	Receita líquida de vendas (R\$ mil)	Gastos em atividades internas e externas de P&D/RLV	Contribuição
Alta	R\$ 89.999.105,00	1,89%	0,10%
Média-alta	R\$ 545.748.359,00	1,13%	0,37%
Média-baixa	R\$ 514.869.778,00	0,62%	0,19%
Baixa	R\$ 511.405.969,00	0,26%	0,08%
Total	R\$ 1.662.023.211,00	0,75%	0,75%
2008-2011			
Intensidade tecnológica	Receita líquida de vendas (R\$ mil)	Gastos em atividades internas e externas de P&D /RLV	Contribuição
Alta	R\$ 107.226.063,00	2,28%	0,12%
Média-alta	R\$ 668.828.074,00	1,27%	0,42%
Média-baixa	R\$ 578.665.380,00	0,78%	0,22%
Baixa	R\$ 685.574.511,00	0,22%	0,07%
Total	R\$ 2.040.294.028,00	0,83%	0,83%

Fonte: Adaptado pelo autor a partir dos dados de De Negri & Cavalcanti (2013).

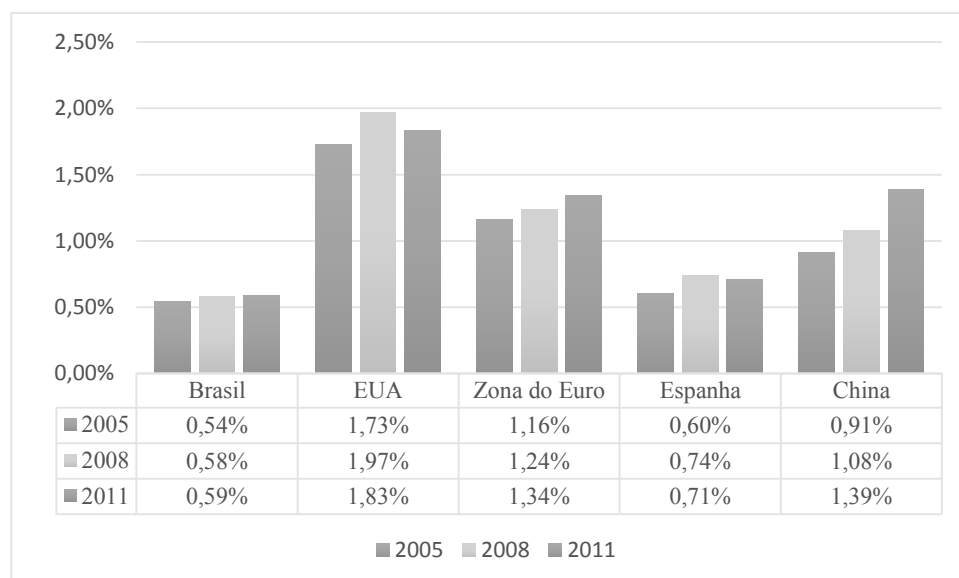
Como se percebe, os setores de alta e de média-alta intensidades tecnológicas são (de longe) os que mais investem dinheiro em P&D, proporcionalmente a suas respectivas receitas líquidas de vendas. Em números, essa relação que, no primeiro caso, era de 1,89% (no período 2005-2008), passou para 2,28% no período seguinte. Já no segundo caso, a relação era de 1,13%, no primeiro período, e passou para 1,27%, no segundo. Além disso, ao se observar as duas colunas que mostram as contribuições de cada segmento tecnológico para os gastos totais em P&D, esses dois segmentos somados respondem por 0,47% de 0,75, no primeiro período, e por 0,54% de 0,83, no segundo. Ressalte-se que, isoladamente, é o

segmento de média-alta tecnologia que mais contribui nesse quesito. O segmento de baixa-tecnologia, por sua vez, embora responda por mais de um terço da receita líquida de vendas nos dois períodos, contribui com apenas 0,08%, no primeiro, e com 0,07%, no segundo.

Portanto, é insuficiente dizer que o esforço empresarial de inovação no Brasil é liderado pelo setor industrial. É mais que isso: esse esforço é liderado pelos segmentos de alta e de média-alta tecnologias da indústria de transformação.

Reconhecer isso, no entanto, não significa dizer que os referidos esforços para avançar na direção das fronteiras tecnológicas tem sido suficiente. Nessa seara, recuperando a metáfora da “rainha de copas”⁴² utilizada por Luiz Cavalcante, é preciso “correr o máximo possível para permanecer no mesmo lugar” (Cavalcante 2013, p. 08). Isso porque, os outros países – sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento – também estão correndo o mais rápido que conseguem. O gráfico 12 ilustra o que está sendo dito.

Gráfico 12 – Gastos em P&D empresarial em relação ao PIB, países e grupos selecionados (2005, 2008 e 2011)



Fonte: De Negri & Cavalcanti (2013, p. 07).

Obs: Zona do Euro envolve 17 países.

Como se percebe, os esforços nacionais para avançar na direção da fronteira tecnológica tem sido claramente insuficientes. Seja a comparação feita com países desenvolvidos (como os EUA ou alguns países da Zona do Euro), seja com países em desenvolvimento (como a China), a desvantagem brasileira é evidente. É importante notar que não se trata de manter a distância, seja da fronteira tecnológica seja do padrão tecnológico de alguns países específicos, mas de ver essa distância aumentando progressivamente. Voltando à metáfora utilizada por Luiz Cavalcante: observando a evolução dos países

⁴² “O personagem de Lewis Carroll, em Alice no país dos espelhos, afirma que ‘it takes all the running you can do, to keep in the same place. If you want to get somewhere else, you must run at least twice as fast as that!’” (Carroll [1872] 1991 *apud* Cavalcanti 2013, p. 08, nota 3).

concorrentes, correr na velocidade que estamos correndo significa ficar para trás (Idem, p. 15)

Em suma – embora a produção industrial (seja ela agregada ou separada por ramos de atividade) tenha se expandido de forma considerável, no período em análise – não é possível sustentar que a industrialização tenha funcionado como uma alavanca para a expansão da produtividade e para o progresso tecnológico nacional, com vistas a encurtar as distâncias para com os países mais avançados – conforme previsto na tradição desenvolvimentista. Portanto, no que concerne ao quesito industrialização, contido no núcleo duro do conceito de desenvolvimentismo utilizado neste trabalho, é possível dizer que – embora esse fosse um objetivo claramente pretendido pelo grupo político que ascende ao poder em 2003 e, uma vez no governo, diversas ações nesse sentido tenham sido postas em prática – os números apresentados acima mostram que o objetivo de fazer com que a indústria nacional progredisse tecnicamente, adensasse suas cadeias produtivas e diminuísse a imensa distância existente entre ela e a fronteira tecnológica, não foram alcançados.

Antes de terminar esta seção, ainda no que se refere à questão da industrialização, é preciso dizer algo sobre as controvérsias em torno das quedas (tanto em termos absolutos quanto relativos) dos valores adicionados pela produção industrial ao PIB – algo que vem sendo tratado sob os neologismos de “desindustrialização” e “reprimarização” da economia nacional. Ainda que entrar nesse debate escape tanto aos objetivos do trabalho quanto às competências do autor, algumas observações tornam-se necessárias, na medida em que as referidas questões tangenciam o argumento aqui construído

Nesse sentido, é preciso esclarecer, inicialmente, que a expansão das exportações de produtos com baixo valor agregado (como minério de ferro e produtos agropecuários, por exemplo) em função, sobretudo, do aumento da demanda chinesa (“reprimarização”), durante o período analisado, não significa, necessariamente, que o governo tenha decidido prescindir da industrialização no processo de desenvolvimento da economia nacional. Isso porque o *superávit* externo oriundo da exportação de *commodities* poderia ser encarado, por exemplo, como uma oportunidade para financiar um projeto nacional de desenvolvimento (Fonseca 2014, p. 68).

Essa intenção de valorizar os benefícios contábeis do crescimento das exportações de *commodities*, aliás, já estava presente no Programa de Governo, ao sustentar que a “agroindústria” seria “um dos maiores bens do Brasil”, sobretudo “por seu papel estratégico na obtenção de superávits comerciais” (Programa de Governo 2002, p. 09). Além disso, essa intenção se refletiu no planejamento de médio prazo do novo governo, ao enfatizar que uma de suas metas seria “manter o atual dinamismo e crescimento das exportações do setor agropecuário” (Brasil 2003a, p. 23). Não obstante, essas intenções não impediram que o governo conferisse importância, por exemplo, à aceleração da produtividade e do progresso técnico, cuja pedra de toque deveria ser a indústria. Essa importância atribuída a questão da industrialização também esteve presente durante todo o período analisado – desde as intenções declaradas no Programa de Governo até as medidas de ordem prática elencadas na seção anterior, passando pelo planejamento de médio prazo via Planos Plurianuais (ver cap. I).

Portanto, com base no que foi exposto sobre o período em análise, é possível argumentar que não se tratou de colocar em ação uma estratégia de desenvolvimento que prescindisse (deliberadamente) de um processo de industrialização mais robusto – em favor de um modelo de desenvolvimento (talvez de inspiração ricardiana) baseado na valorização das vantagens comparativas e em uma consequente especialização da pauta exportadora nacional, algo que poderia redundar em processo intencional de reprimarização da economia brasileira. O ponto é que as diversas medidas colocadas em prática falharam e, por isso, os objetivos expostos no capítulo anterior não foram alcançados⁴³.

Já no que se refere à “desindustrialização”, duas observações são necessárias. A primeira delas refere-se ao fato de a celeuma em torno desse fenômeno não se restringir ao caso brasileiro. Como se sabe, trata-se de “uma controvérsia mais ampla sobre o papel da indústria e de sua importância nos dias atuais, em comparação com a que teve no século XX, principalmente até meados da década de 1970” (Fonseca 2014, p. 69). Desde então, o valor adicionado pelo setor industrial ao produto interno vem diminuindo em diversos países do mundo⁴⁴ – algo que vem ocorrendo também no Brasil. Em números, a participação da indústria de transformação no PIB regrediu de uma média de 23%, durante o período 1973-1976, para 16% de média, no período 2009-2011 (Bonelli *et. al.* 2013). Adicionalmente, especificamente no período que estamos analisando, a participação da indústria de transformação no PIB regrediu de 18%, em 2003, para 16,2%, em 2010 (Almeida 2012, p. 48, gráfico 2).

A segunda observação é que, apesar desses números, os dados a respeito de um processo de desindustrialização para o caso brasileiro não são conclusivos. Isso porque, embora a perda do valor adicionado ao PIB pela indústria de transformação seja irrefutável, o mesmo não ocorre com outros indicadores consagrados pela literatura – ou seja, há “sinais controversos acerca da hipótese de desindustrialização no Brasil” (Squeff 2012, p. 16). Algo que pode ser notado olhando para a cisão existente no interior da literatura pertinente. Assim, de um lado estão aqueles que defendem que o Brasil vem passando por um processo inequívoco de desindustrialização precoce – e, portanto, com perniciosos efeitos para a economia nacional – seja em função da desregulamentação financeira e comercial, seja em função da sobrevalorização da taxa cambial (Palma 2005; Bresser-Pereira 2007; Oreiro & Feijó 2010; Marconi & Rocha 2011). De outro, aqueles que argumentam que a perda de importância da indústria, no que se refere à composição do produto interno, é algo inerente ao desenvolvimento econômico; mobilizando dados sobre a resiliência do emprego industrial, a terceirização da mão de obra e mudanças nos preços relativos e na metodologia das contas nacionais (Nakahodo & Jank 2006; Nassif 2008; Bonelli & Pessoa 2010; Soares & Teixeira 2010).

Posto isso, é possível dizer o seguinte: os dados apresentados nesta seção mostram que, em linhas gerais, os dois grandes objetivos presentes na dimensão econômica da estratégia inaugurada em 2003 – isto é, reverter tanto instabilidade macroeconômica quanto as baixas taxas de crescimento da economia nacional – foram alcançados. Por outro lado,

⁴³ As razões pelas quais a estratégia em questão falhou, nesse aspecto, são discutidas na segunda parte deste trabalho.

⁴⁴ À título de ilustração da abrangência dessa questão, a participação da indústria no PIB mundial regrediu de 27,3%, em 1972, para 17%, em 2010 (Almeida 2012, p. 48, gráfico 1).

embora os números também mostrem que o aumento das taxas de crescimento do PIB para o período tenha contado com a participação da atividade industrial – não é possível dizer que esta última tenha capitaneado o processo de recuperação do setor produtivo nacional, tal qual pretendido pelo modelo inicialmente. Além disso, os objetivos de expansão da produtividade e do progresso técnico das empresas e, consequentemente, de redução da distância em relação à fronteira tecnológica também não foram alcançados.

A dimensão econômica ou nacional, no entanto, não era a única prevista nesse modelo de desenvolvimento. Falta considerar sua “dimensão social”, cujo cerne era composto por dois objetivos estreitamente relacionados: combater a fome e a pobreza – de uma lado – e melhorar o perfil da distribuição de renda – de outro⁴⁵. É disso que trata a seção seguinte.

2.2 A estratégia em números: a dimensão social

Já vimos que, da forma como foi formulado por Fonseca (2014, p. 61-62), o conceito de desenvolvimentismo, além de permitir ao analista precisar ou delimitar o objeto conceituado, também possibilita, por ser maleável, incorporar ao conceito “a diversidade histórica e os casos novos”. Essa incorporação, por sua vez, diferentemente do que ocorre com “conceitos radiais” – nos quais a incorporação de novos atributos ou categorias se dá por adição, alargando o conceito principal – acontece pela identificação de um “subtipo de um conceito clássico”, isto é, quando um novo caso, além de incorporar todos os atributos do núcleo principal do conceito, apresenta outro(s) atributo(s) específico(s).

No caso em análise, vimos que a estratégia de desenvolvimento que o grupo político que chega ao poder em 2003 pretendia implementar continha todos os atributos do *core* desenvolvimentista, tal qual definidos para este trabalho. Assim, em linhas gerais, a referida estratégia era portadora de um projeto nacional, previa forte intervenção estatal como forma de viabilizá-lo e atribuía à industrialização um papel fundamental para a sustentação do modelo. Não obstante, havia outro atributo que, desde o início, ocupava lugar central nessa estratégia: os aspectos relacionados à sua “dimensão social”. Acreditamos que, dada a importância atribuída a essa questão, seja possível considerá-la como um atributo adicional, específico da estratégia implementada no período 2003-2010 – que, como vimos, pretendia ter “o social como eixo”.

Posto isso, já vimos que a “dimensão social” do modelo pode ser resumida em duas frentes: combater a fome e a pobreza, de um lado, e melhorar o perfil da distribuição de renda, de outro. Nesse sentido, tal qual ocorrido na seção anterior, o escopo aqui é verificar se esses objetivos foram além do terreno da intenção, isto é, se esta última orientou medidas práticas por parte do governo que, por sua vez, produziram resultados afinados com os objetivos pretendidos. Para tanto, adotamos aqui o mesmo procedimento utilizado anteriormente: além de elencarmos as principais medidas de ordem prática (pertinentes ao assunto) levadas a cabo pelo governo inaugurado em 2003, também reunimos uma série de

⁴⁵ Isso porque, da perspectiva que orienta essa estratégia, como vimos, o chamado “círculo virtuoso” entre investimento e consumo não seria desencadeado, e muito menos sustentado, de forma automática – isto é, sem intervenção estatal na forma de políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda, por exemplo – mesmo em situações de crescimento econômico elevado (Brasil 2003a, p. 15-18).

indicadores estatísticos que, em conjunto, podem indicar se a estratégia caminhou ou não no sentido pretendido. Começando pela primeira das duas frentes mencionadas acima.

As iniciativas para *combater a fome e a pobreza* começaram já no primeiro dia do novo governo, com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)⁴⁶. Mesmo possuindo caráter extraordinário e existindo por pouco mais de um ano, o referido ministério recebeu a importante missão de implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujos principais programas foram o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Fome Zero)⁴⁷, o programa de transferência de renda condicionada Programa Bolsa Família⁴⁸ e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁴⁹.

Posteriormente, as competências e responsabilidades do MESA acabaram sendo absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 23 de janeiro de 2004, resultando (oficialmente) da “vontade política de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das principais prioridades do país”. Sob a égide desse novo ministério estiveram, durante o período em análise, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e o programa de transferência de renda condicionada Programa Bolsa Família (PBF)⁵⁰. O SUAS é um sistema público que reúne e organiza, desde 2005, os serviços de assistência social do governo federal, com o objetivo de garantir proteção social aos indivíduos necessitados. O SISAN foi instituído em 2006, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada⁵¹. Já o Bolsa Família, como se sabe, é um programa de transferência condicionada de renda que acabou por tornar-se o principal instrumento de combate à fome e a pobreza extrema, durante os governos Lula.

A título de ilustração, o gráfico 13 mostra a evolução do número de famílias atendidas (em milhões) e o montante investido (em bilhões de reais) para o período que estamos analisando. Como se percebe ao observar o gráfico, as trajetórias dos dois indicadores são francamente progressivas. O número de famílias atendidas pelo Programa, por exemplo, cresceu 258%, saindo 3,6 milhões em 2003 para 12,9 milhões em 2010. Já o valor investido saiu de R\$ 3,2 bilhões em 2003 para R\$ 14,4 bilhões em 2010, uma evolução de 350%.

Como se percebe, tanto as medidas práticas elencadas acima quanto os montantes envolvidos no principal programa social indicam uma disposição efetiva, por parte do governo inaugurado em 2003, em combater a fome e a pobreza. Falta averiguar se as referidas medidas, em conjunto, conseguiram produzir o tipo de efeito esperado por seus artífices. No restante desta seção sintetizamos uma série de informações que podem nos ajudar avançar nessa direção.

⁴⁶ O Ministério foi criado via Medida Provisória, MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

⁴⁷ Instituído pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

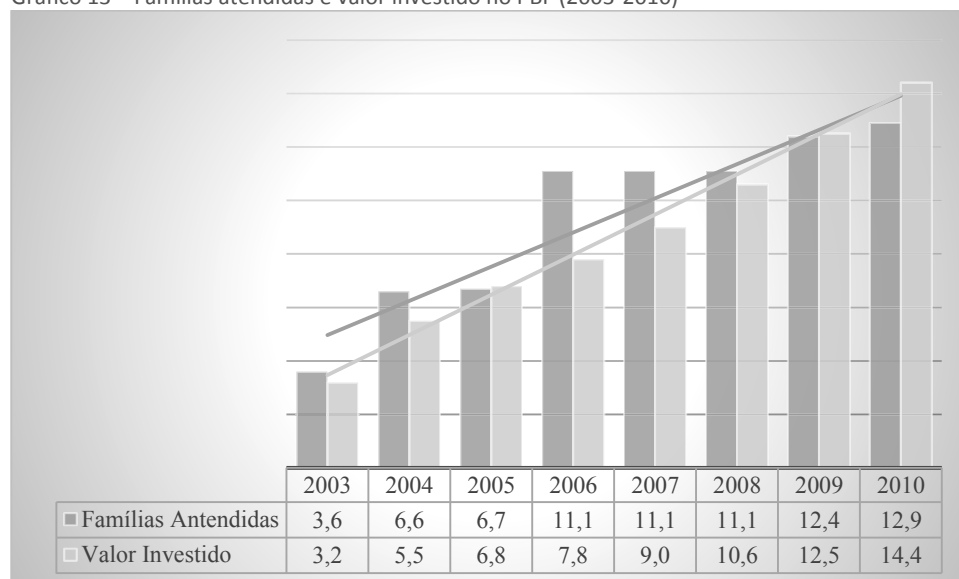
⁴⁸ Criado via Medida Provisória, MP nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformado em Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

⁴⁹ Instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

⁵⁰ Disponível em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acessado em 20/11/2015.

⁵¹ Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Gráfico 13 – Famílias atendidas e valor investido no PBF (2003-2010)



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do Portal Brasil⁵².

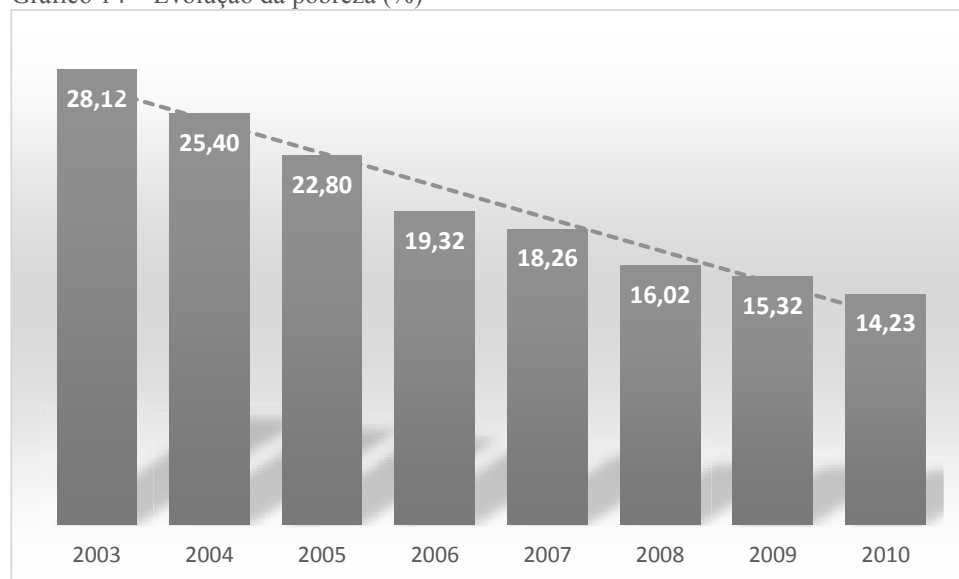
Inicialmente, é preciso esclarecer que não se ignora as controvérsias existentes em torno dos critérios utilizado para se definir pobreza no Brasil. Isso porque não existe uma medida única, uma espécie linha de pobreza oficial, compartilhada por todos aqueles que de uma forma ou de outra se interessam em estudar o assunto. Seguimos aqui aquele que tem sido o critério menos controverso entre os pesquisadores e especialistas no assunto: definir a linha de pobreza com base no preço de uma cesta de produtos necessários para ingerir o mínimo de calorias (2288 calorias por dia) necessárias à sobrevivência individual, segundo critério da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Tanto o Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV) quanto o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de onde retiramos boa parte dos dados para esta seção, utilizam esse critério para definir suas respectivas linhas de pobreza. Dessa forma, o percentual de indivíduos em condição de pobreza, em relação população total, é definido com base nos valores correntes dessa cesta de produtos equivalente à ingestão calórica mínima diária recomendada pela OMS. Uma das maneiras de se verificar a evolução da pobreza é, justamente, acompanhar a trajetória de indicadores formulados a partir desse critério, para o período que estamos analisando. Uma dessas trajetórias é apresentada no gráfico 14.

Como se percebe ao olhar para o gráfico, a linha de tendência para o período analisado é descendente e acentuada: partindo de 28,12% em 2003 atinge 14,23% em 2010. Com base nesse indicador é possível sustentar que o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza no Brasil caiu praticamente pela metade (49,39%), em menos de uma década. O que, sem dúvida, é um número expressivo. Caso sejam considerados os números entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010, a redução é de 50,64% (Neri, 2011).

⁵² Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/10/bolsa-familia-completa-nove-anos-e-beneficia-13-7-milhoes-de-familias>. Acessado em 20/11/2015.

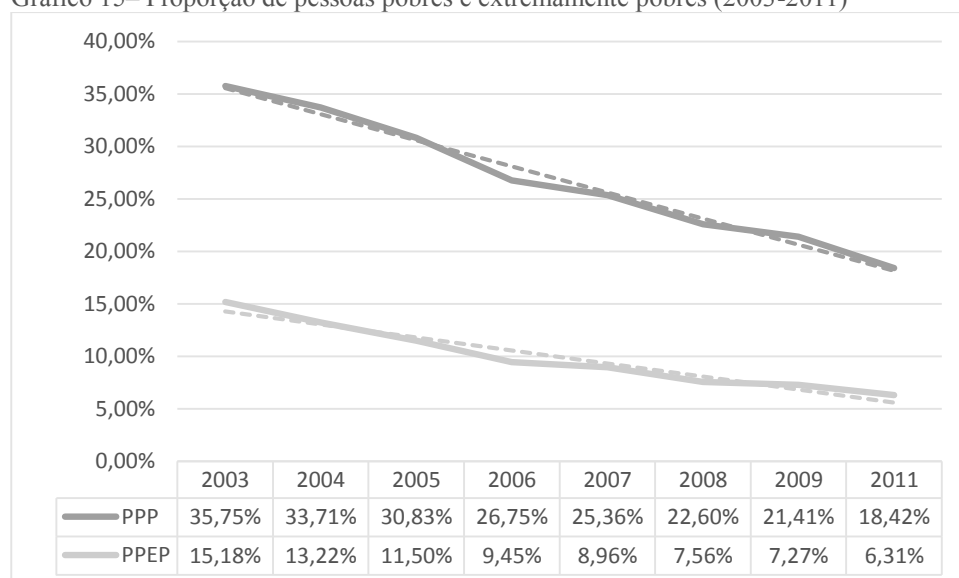
Gráfico 14 – Evolução da pobreza (%)



Fonte: CPS/FGV.

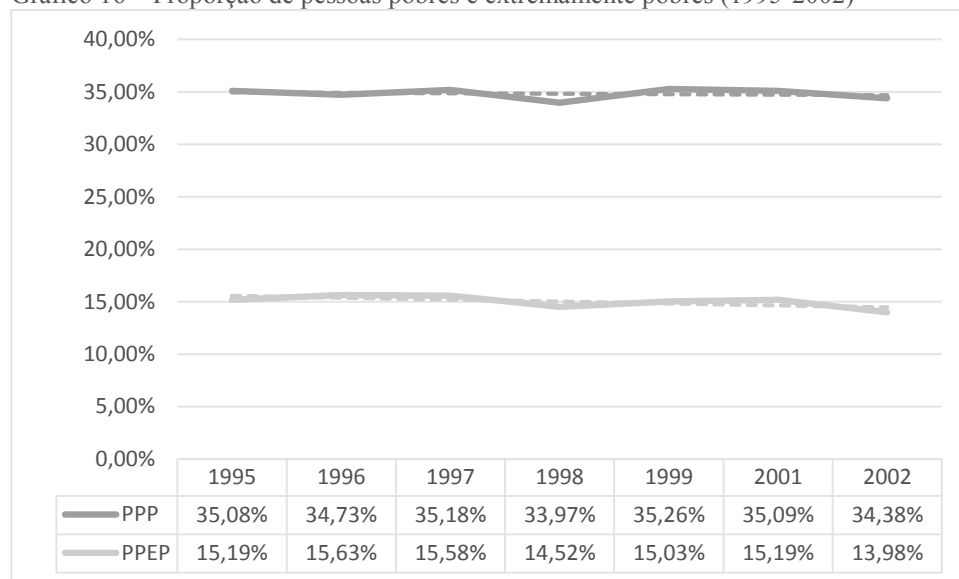
Ainda com relação à pobreza, é possível nuançar um pouco mais o indicador agregado apresentado no gráfico 14. O indicador de pobreza elaborado pelo CPS da FGV é constituído através da agregação de microdados da PNAD/IBGE. Com base nos mesmos microdados, o IPEA elabora dois indicadores que podem ser particularmente úteis nesse sentido: a proporção de pessoas pobres (PPP) e a proporção de pessoas extremamente pobres (PPEP), também em relação à população brasileira total. O gráfico 15 mostra a evolução desses indicadores para o período aqui analisado. Já o gráfico 16, oferece um balizador comparativo com o período imediatamente anterior, para que se possa colocar os dados em perspectiva.

Gráfico 15– Proporção de pessoas pobres e extremamente pobres (2003-2011)



Fonte: Ipeadata.

Gráfico 16 – Proporção de pessoas pobres e extremamente pobres (1995-2002)



Fonte: Ipeadata.

Novamente, as linhas de tendências dos dois gráficos são elucidativas. Enquanto no primeiro caso as mesmas são regressivas e acentuadas – tendendo a zero em prazo mais estendido, se mantidas as mesmas condições – no segundo as linhas se mantêm em patamares elevados e estáveis. Em números, a proporção de pessoas pobres caiu quase pela metade (48,4%) – saindo de 35,75% em 2003 para 18,42% em 2011⁵³. No que se refere à proporção de pessoas extremamente pobres, a redução é ainda mais expressiva (58,4%) – saindo de 15,18% em 2003 para 6,31% em 2011. Nesse sentido, tanto o indicador de pobreza da FGV quanto os indicadores elaborados pelo IPEA mostram, claramente, uma reversão da pobreza a partir de 2003. Dito de outro modo, os números indicam a eficácia das medidas tomadas no âmbito da nova estratégia de desenvolvimento, no que se refere a um de seus efeitos pretendidos: a redução da pobreza.

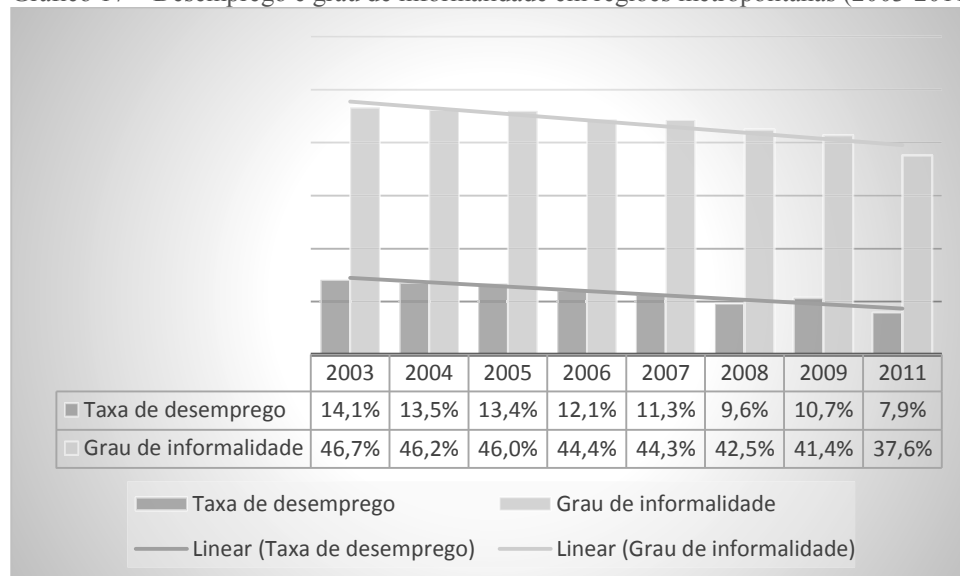
Não obstante, esse não era o único objetivo contido na dimensão social dessa estratégia. Além da combater a fome e a pobreza, como vimos, pretendia-se *melhorar o perfil da distribuição de renda*. Nesse sentido, duas medidas afiguravam-se como aspectos cruciais ao desencadeamento e à sustentação do “círculo virtuoso” pretendido pelo modelo: a ampliação do nível de emprego e o aumento do salário mínimo. Estas duas medidas em conjunto, de acordo com os documentos analisados anteriormente, desempenhariam papel fundamental na melhoria do perfil nacional de distribuição de renda e, por consequência, na incorporação progressiva das famílias ao mercado de consumo de massas (Plano de Governo 2002; Brasil 2003a).

Em outros termos, a elevação dos níveis de emprego e do salário mínimo eram as duas principais alavancas da distribuição de renda – previstas, desde o início, no modelo em análise. Logo, acompanhar a trajetória de indicadores acerca desses dois vetores da

⁵³ Como se sabe, o IBGE não realiza a PNAD em anos de Censo, como é o caso dos anos de 2000 e 2010. Em função disso, as séries históricas elaboradas pelo IPEA (baseadas nos microdados daquela pesquisa) não possuem informação sobre esses anos. Diante desse quadro, optou-se por estender a série histórica até 2011. No caso do período 1995-2002, simplesmente suprimiu-se o ano 2000.

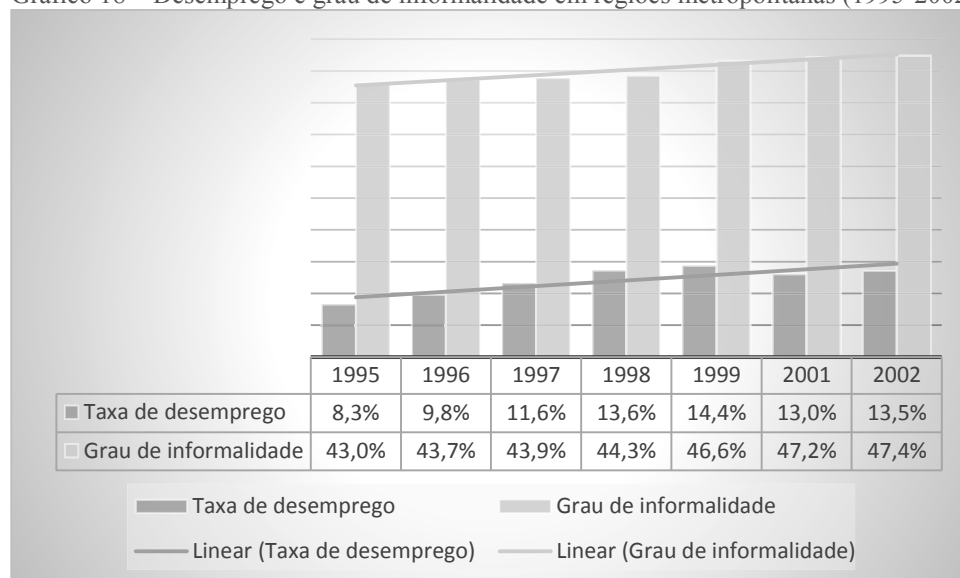
distribuição de renda, por assim dizer, é uma forma pertinente de verificar se a estratégia evoluiu ou não na direção pretendida. Inicialmente, tratemos do nível de emprego. O gráfico 17, além de apresentar a evolução da taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas do país, também mostra a trajetória do grau de informalidade da economia. Novamente, para oferecer perspectiva aos dados, o gráfico 18 mostra a evolução dos mesmos indicadores para o período imediatamente anterior.

Gráfico 17 – Desemprego e grau de informalidade em regiões metropolitanas (2003-2011)



Fonte: Ipeadata.

Gráfico 18 – Desemprego e grau de informalidade em regiões metropolitanas (1995-2002)



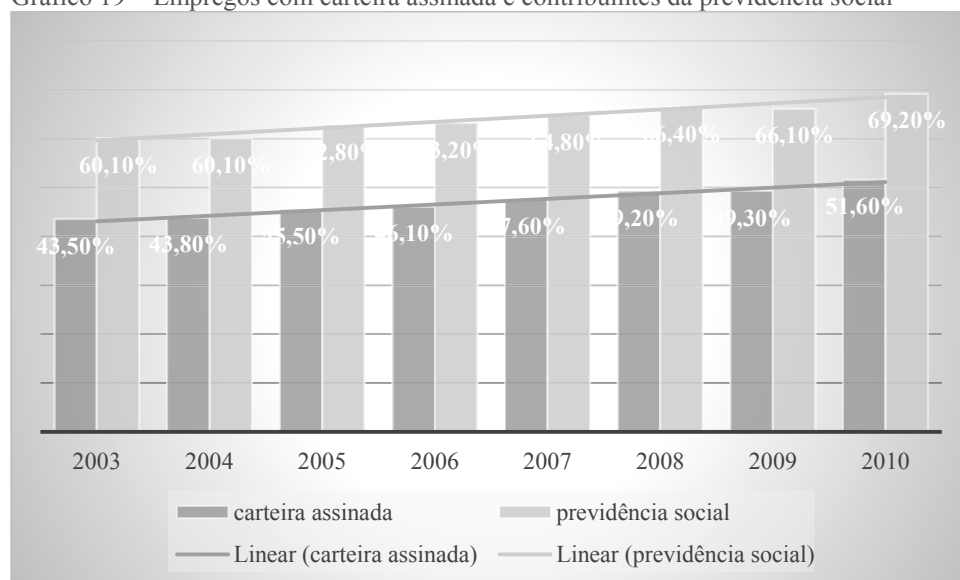
Fonte: Ipeadata.

Mais uma vez, como se percebe, os dados são contundentes. Enquanto há uma clara tendência regressiva nos dois indicadores para o período 2003-2011, no período anterior, as trajetórias dos indicadores também são claras, mas progressivas. Em números, a redução na

taxa de desemprego (nas principais regiões metropolitanas) entre 2003 e 2011 é de 43,9%. Já no caso do grau de informalidade, a redução foi de 19,4% para o mesmo período. As trajetórias dos indicadores para esse período contrastam com o incremento de 62,5% e 10,2%, respectivamente, para o período 1995-2002. A taxa de desemprego, quando se considera o país como um todo, também caiu expressivamente: saindo de 10,5%, em 2003, atingiu 7,3%, em 2011 – uma redução de 30,4%. Assim como o grau de informalidade da economia nacional, que foi reduzido de 57,6%, em 2003, para 47,1%, em 2011 – uma queda de 18,2% (Ipeadata).

Evidentemente, a diminuição acentuada nas taxas de desemprego e de informalidade da economia somente podem ser alcançadas mediante a geração de novos postos de trabalho formalizados, isto é, com carteira assinada. Nesse sentido, entre 2003 e 2010 foram criados 15,5 milhões de novos empregos formais (Ministério da Fazenda 2014, p. 49). Essa expansão expressiva do emprego formal, além de derrubar as taxas de desemprego, possui uma vantagem adicional: aumenta a seguridade social dos indivíduos, garantindo-lhes direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Os indicadores sintetizados no gráfico 19 ilustram o que está sendo dito. Como se percebe, os dois indicadores evoluíram na mesma direção durante todo o período. A proporção de pessoas empregadas com carteira assinada em relação à população total ocupada saiu de 43,5 para 51,6% – representando um avanço 18,62%. Já a proporção de contribuintes à previdência social, também em relação à população total ocupada, avançou 15,14% – saindo de 60,1%, em 2003, e atingindo 69,2%, em 2010.

Gráfico 19 – Empregos com carteira assinada e contribuintes da previdência social

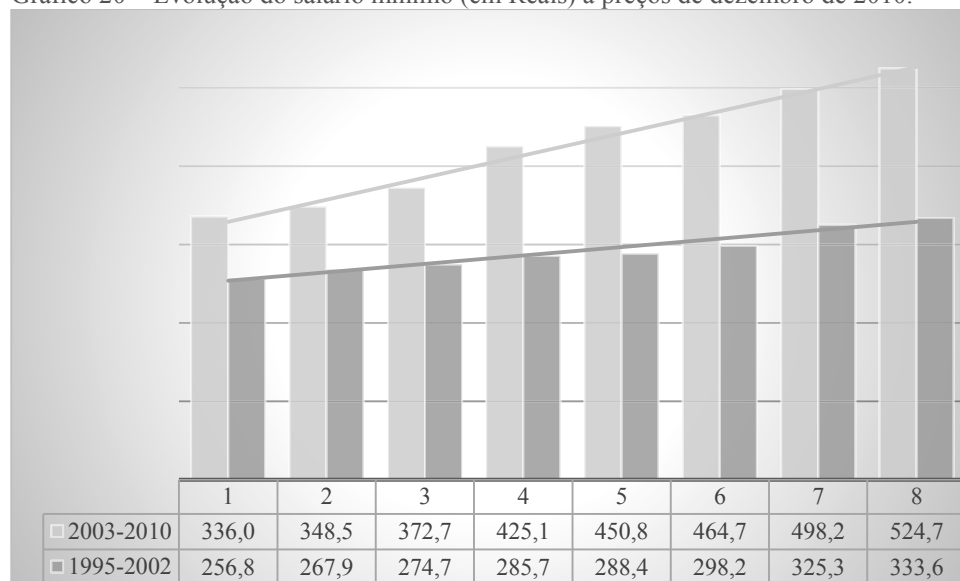


Fonte: Ministério da Fazenda (2012, p. 39).

A outra medida prevista na estratégia para melhorar o perfil da distribuição de renda, como vimos, era a expansão do nível do salário mínimo. Também verificamos a evolução desse indicador durante o período analisado e comparamos com o período anterior, com vistas a ganhar em perspectiva (ver gráfico 20). Como se percebe, embora ambas as linhas de tendências sejam progressivas, a evolução para o período 2003-2010 é bem mais

acentuada. Em números, enquanto a evolução desse indicador, entre 1995-2002, foi de 29,9%, entre 2003-2010, chegou a 56,1%.

Gráfico 20 – Evolução do salário mínimo (em Reais) a preços de dezembro de 2010.



Fonte: Ministério da Fazenda (2010, p. 40).

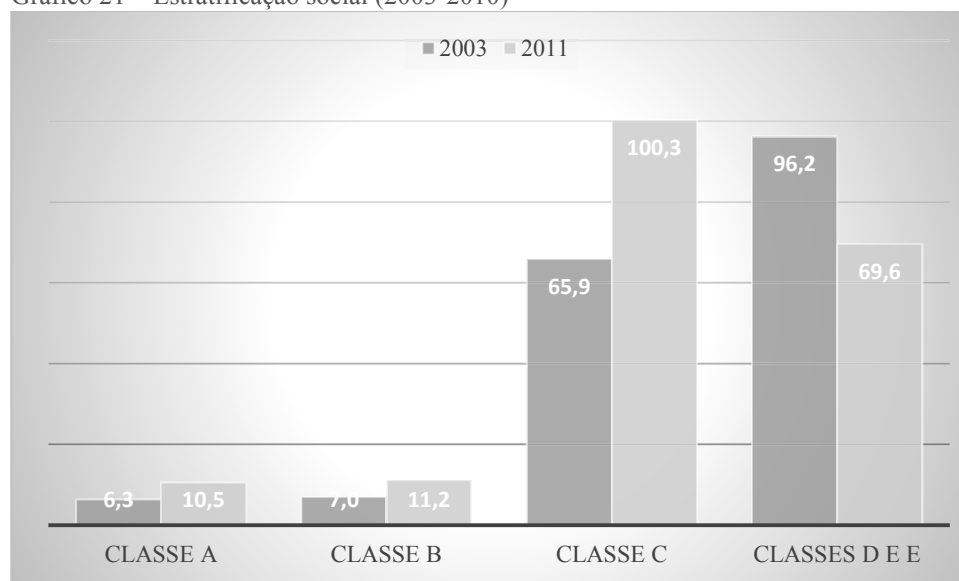
Com base no que foi exposto, é possível sustentar que a chamada “dimensão social” do modelo de desenvolvimento inaugurado em 2003 não esteve presente apenas no terreno da intenção de seus artífices. Os dados apresentados nesta seção indicam uma evolução francamente positiva em indicadores de combate à pobreza e de distribuição de renda, para o período analisado. Além disso, conforme visto no capítulo anterior, a evolução nas trajetórias desses indicadores, presentes na chamada “dimensão social” do modelo, não ocorreram por acaso, mas estiveram no horizonte de um projeto nacional que teve, desde o início, “o social como eixo” – para usar a terminologia de seus idealizadores.

Nesse projeto, que pretendia desencadear e sustentar um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo, como vimos, as políticas de erradicação da pobreza e de melhoria nos níveis de distribuição de renda – além do objetivo maior de “justiça social” – eram simultaneamente “indispensáveis à operação do modelo de consumo de massas” (Brasil 2003a, op. cit.). Nesse sentido, medidas como a criação e a expansão de programas sociais focalizados (como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”), a política sistemática de expansão do emprego e de valorização do salário mínimo pretendiam produzir modificações substanciais na estratificação social brasileira não apenas para combater a pecha de “país da desigualdade”, mas também para inaugurar e sustentar um mercado interno de consumo de massas (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a).

De fato, o conjunto de medidas práticas conduzidas durante o período foi capaz de modificar significativamente a estratificação social brasileira. Como se pode observar no gráfico 21, houve uma evolução bastante relevante no número de pessoas pertencentes às classes A, B e C, *pari passu* a uma queda acentuada nos integrantes das classes D e E somados. Para ficarmos nos dois casos mais emblemáticos, em 2003, o número de pessoas que

compunha a classe C representava 37,6% da população total do país; em 2011, essa proporção ultrapassou a metade da população e atingiu 52,2% – uma evolução de 38,8%. Já o número de indivíduos pertencentes às classes D e E somadas, em 2003, perfaziam 54,9% da população brasileira; em 2011, representavam 36,2% – uma redução de 34%. Na mesma direção, o coeficiente de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos, sofreu uma redução de 8,9% – o índice saiu de 0,583 – em 2003 – para 0,531 – em 2011⁵⁴.

Gráfico 21 – Estratificação social (2003-2010)



Fonte: Ministério da Fazenda (2012, p. 48).

Antes de prosseguir, duas observações precisam ser feitas em relação à estratificação social brasileira. A primeira delas é que não se ignora aqui as diferenças existentes entre as abordagens econômica e sociológica dessa questão, tampouco o debate subjacente a elas: transformações na renda e no acesso ao consumo (abordagem econômica) não produzem, necessariamente, modificação na composição das classes, nem no horizonte de vida disponível aos seus integrantes (abordagem sociológica). A segunda observação é que – dado o objetivo geral de incorporar progressivamente famílias trabalhadoras ao mercado de consumo, com vistas a sustentação de um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo, previsto na estratégia em análise – considerar as transformações na estratificação social brasileira ocorridas a partir das modificações ocorridas no nível de renda e no acesso ao consumo é suficiente. Portanto, o debate em torno de questões importantes como a existência ou não de uma “nova classe média” no Brasil, ou se o mesmo teria ou não se tornado um país de classe média, por escapar aos objetivos deste trabalho, é aqui apenas assinalado.

⁵⁴Ipeadata com base nos microdados da PNAD/IBGE. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Consultado em novembro de 2015. Novamente, estendemos a série até 2011 porque os indicadores são calculados a partir da PNAD, cuja a realização não ocorre em anos de fechamento de décadas, como 2010, em virtude da realização do Censo.

Dito isso, é possível argumentar, em suma, que a estratégia de desenvolvimento que vigorou no Brasil entre 2003 e 2010 – além de uma intenção desenvolvimentista – portava desde o início um atributo adicional e específico: uma “dimensão social”. Para alguns autores, esta última seria a principal marca dessa estratégia, o que justificaria a utilização da alcunha “social-desenvolvimentista” (Bastos 2012; Bielschowsky 2012; Carneiro 2012) para qualificá-la. Esse tipo de recurso metodológico, como vimos, consiste em ampliar o domínio conceitual – através do método da adição de novos atributos, alargando seu núcleo principal, com vistas à incorporação de novos casos – dando origem a “conceitos radiais”. Dessa forma, o ganho na extensão do conceito ocorre em detrimento de sua intensão. Por outro lado, a utilização do recurso conceitual de tipo “clássico” ou por “redefinição” permite que se atualize o conceito (i. e., que se adicione novos casos) sem alterar seu núcleo principal, preservando sua intensão, através da formação de subtipos conceituais que compartilham um núcleo comum (Fonseca 2014, op. cit.).

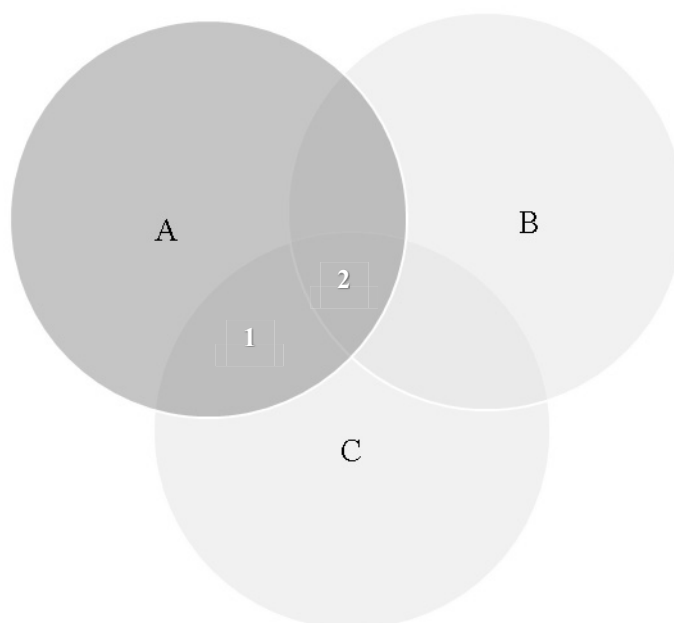
Por essa via, não é necessário recorrer a conceitos radiais para a atualização de conceitos como o desenvolvimentismo. Para adicionar um novo caso ao conceito verifica-se, em primeiro lugar, se o mesmo carrega consigo todos os atributos presentes no *core* conceitual. Uma vez satisfeita essa *condição necessária*, pode-se averiguar, em seguida, se o novo caso possui algum atributo adicional específico. Em caso positivo, o novo atributo é adicionado, originando um subtipo do conceito clássico.

Dessa perspectiva, portanto, voltando ao caso em análise, caso a estratégia conduzida sob os governos Lula pudesse ser tipificada como desenvolvimentista, bastaria adicionar a ela seu atributo específico: uma dimensão social, que pode ser sintetizada em termos de uma grande preocupação em combater a pobreza e melhorar o perfil da distribuição de renda. Graficamente (ver figura 3), esse caso poderia ser representado, como sugere o próprio Pedro Fonseca, de forma semelhante àquela utilizada para representar o governo Goulart, “recuperando a tradição histórica estruturalista de desenvolvimento com redistribuição de renda, como aparece no Plano Trienal e nas Reformas de Base sugeridas por Celso Furtado como seu ministro” (Idem, p. 66).

Antes disso, no entanto, é preciso que o caso em questão satisfaça a condição necessária referida acima – isto é, a estratégia em questão precisa ser portadora dos três atributos que compõem o núcleo duro do conceito de desenvolvimentismo: projeto nacional, intervenção estatal e industrialização. Esses atributos, como vimos, estiveram presentes no projeto pretendido para o período (ver cap. I). Os dados apresentados neste capítulo, por sua vez, mostraram que a intenção desenvolvimentista declarada desde o Programa de Governo de 2002 não ficou apenas no terreno da retórica: desde de 2003, o grupo político que assume o poder passou a utilizar-se da intervenção estatal sistemática e deliberada para implementar seu projeto de nação – alcançando muitos dos objetivos pretendidos, como vimos.

A mesma intervenção estatal foi utilizada para perseguir o objetivo declarado de fazer da industrialização uma alavanca para a produtividade e o progresso técnico da economia nacional. Nesse quesito, no entanto, ainda que muitos esforços tenham sido canalizados nessa direção (como a utilização de dois programas distintos de política industrial), o referido objetivo, conforme visto há pouco, não foi alcançado.

Figura 3 – Desenvolvimentismo: representação gráfica dos governos Goulart e Lula.



Atributos pressupostos: intencionalidade e sistema capitalista.

Legenda: A = núcleo comum principal; B = Reforma agrária; C = Redistribuição de renda; 1 = Lula; 2 = Goulart.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Fonseca (2014, p. 64).

Portanto, a representação gráfica mais próxima da estratégia efetivamente implementada durante os governos Lula é a que está na figura 4. Como pode ser visto, ela contém, sim, um atributo específico: uma dimensão social (sintetizada em uma constante preocupação com a redistribuição de renda). Mas apenas dois dos três atributos do *core* desenvolvimentista: projeto nacional e intervencionismo estatal. Como a presença desse núcleo principal é condição *sine qua non* para que determinada estratégia possa ser tipificada como desenvolvimentista, a estratégia em questão não pode – por não ser portadora de um dos atributos indispensáveis nessa tradição, a industrialização.

Em outros termos, embora o projeto pretendido pelos agentes que assumem o governo em 2003 fosse portador de uma clara intenção desenvolvimentistas e esta última tenha sido perseguida mediante recurso deliberado à intervenção estatal⁵⁵, os referidos agentes não conseguiram concretizá-la. Isto significa que estratégia de desenvolvimento conduzida durante o período 2003-2010 não pode ser tipificada como desenvolvimentista, ainda que tenha pretendido sê-lo.

⁵⁵ É importante ter em mente, conforme advertido por Marcelo Curado, “que não se pode confundir desenvolvimentismo com mero intervencionismo”. Na tradição desenvolvimentista, segue o autor, a intervenção estatal tem “uma finalidade específica, qual seja, a promoção da industrialização enquanto condição fundamental para a melhoria da qualidade de vida da população” (Curado 2017, p. 133).

Figura 4 – Representação da estratégia efetivamente implementada no período 2003-2010



Atributos pressupostos: intencionalidade e sistema capitalista.

Fonte: Adaptado de Fonseca (2014, p. 42).

Conclusões

Esta primeira parte do trabalho pretendeu contribuir, ainda que de forma diminuta, para o avanço do debate em torno de como pode ser qualificado, em termos de modelo de desenvolvimento, o período compreendido entre 2003 e 2010. De forma mais específica, procurou-se responder se a estratégia de desenvolvimento adotada durante esse período pode ou não ser tipificada como desenvolvimentista. O primeiro passo nessa direção foi, como não poderia deixar de ser, definir exatamente a que se referiria, neste trabalho, o termo desenvolvimentismo. Para fazê-lo, optou-se por utilizar um conceito elaborado pela estratégia sartoriana denominada conceito “clássico” ou “por redefinição” (Sartori 1970; 1984). Esse recurso metodológico, como vimos, consiste em identificar os principais atributos que compõe o núcleo principal ou *core* do conceito, a partir de sua utilização na literatura pertinente e dos casos históricos por ela descritos.

Esse procedimento metodológico foi aplicado por Pedro Fonseca ao desenvolvimentismo e resultou em um núcleo conceitual composto i) pela existência de um projeto nacional (i. e., um projeto que tem a nação e seu futuro como objeto), ii) pela utilização deliberada da intervenção estatal como forma de viabilizá-lo e iii) por considerar a industrialização como condição necessária à aceleração da produtividade e do progresso técnico da economia. Dessa perspectiva, como vimos, para poder ser qualificada como desenvolvimentista, a estratégia em questão precisa compartilhar todos os atributos desse núcleo conceitual – o que não impede o ensejo de atributos específicos (adicionais) em cada caso. Estes últimos, caso ocorram, podem ser incorporados por redefinição, procedimento que origina um subtipo do conceito clássico, mantendo inalterado seu núcleo principal (Fonseca 2014).

O passo seguinte foi analisar a realidade concreta a partir desse artifício teórico-metodológico, isto é, verificar se estratégia em questão poderia ou não ser qualificada como desenvolvimentista. Para fazê-lo buscou-se identificar i) se o modelo de política econômica (em sentido *lato*) ou de estratégia de desenvolvimento que vigorou entre 2003 e 2010 trazia consigo todos os atributos que compõem o “núcleo duro” do desenvolvimentismo e ii) se o referido modelo era portador de algum atributo adicional. Para cumprir esses objetivos, dividiu-se a análise em dois momentos distintos. O primeiro deles centrou-se na estratégia pretendida pelos agentes ocupantes do Estado naquele período. Já o segundo dedicou-se à estratégia efetivamente implementada.

A primeira análise verificou – com base em um pesquisa documental – que a estratégia pretendida para o período trazia consigo todos os atributos do *core* desenvolvimentista mencionados acima. Em linhas gerais, o modelo de desenvolvimento em questão pretendeu, desde o início, desencadear e sustentar um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo – capaz de gerar, simultaneamente, crescimento econômico e distribuição de renda. Esse projeto para a nação, acreditava-se, seria capaz de dirimir uma herança social (ser “o país da desigualdade”) e outra econômica (o baixo crescimento apresentado durante as décadas de 1980 e 1990).

Para viabilizar o referido projeto, previa-se a utilização do intervencionismo consciente e deliberado do Estado em duas frentes. Na primeira delas, utilizando-se de políticas sociais focalizadas para combater a fome e a miséria, bem como para melhorar o

perfil da distribuição de renda, o Estado promoveria a incorporação progressiva das famílias excluídas ao mercado de consumo. Na segunda, a intervenção estatal se daria no sentido de recuperar e fortalecer a economia nacional: incentivando a capacitação tecnológica das empresas, ampliando as fontes de financiamento, melhorando as infraestruturas e a integração nacional, etc. Finalmente, embora a recuperação e o fortalecimento da economia nacional envolvessem todos os seus setores, pretendia-se que esse processo fosse capitaneado pelo setor industrial – tendo em vista a necessidade de acelerar a expansão da produtividade e o progresso tecnológico⁵⁶.

O segundo momento da análise, por sua vez, mostrou – com base em medidas práticas conduzidas pelo governo e em uma série de indicadores estatísticos – que a estratégia que foi, de fato, implementada seguiu, em linhas gerais, o modelo pretendido. Nesse sentido, as primeiras medidas do novo governo foram no sentido de desencadear o referido “círculo virtuoso” entre investimento e consumo – utilizando-se tanto de políticas sociais mais focalizadas (como aquelas destinadas a combater a fome e a pobreza extrema) quanto daquelas de corte mais abrangente (valorização sistemática do salário mínimo, acesso facilitado ao crédito, políticas educacionais, etc.). Uma vez desencadeado o modelo, o Estado continuou intervindo, consciente e deliberadamente, com vistas a mantê-lo – mesmo operando dentro de um contexto de crise financeira internacional, a partir de 2008.

Por outro lado, como seria de se esperar, nem todos os objetivos pretendidos no projeto inicial foram alcançados. Isso pôde ser notado, sobretudo, em relação a um dos pilares do modelo desenvolvimentista, a industrialização. Como a análise precedente mostrou, já no Programa de Governo, essa era uma questão cara ao modelo pretendido – tanto em função de suas implicações para a expansão da produtividade e do progresso técnico das empresas brasileiras quanto para própria sustentação do modelo de consumo de massas que se pretendia implementar. A presença constante dessas e de outras questões tanto no planejamento de médio prazo do governo quanto na construção de instrumentos específicos para o desenvolvimento industrial comprovam a relevância do tema no interior do modelo implementado.

Não obstante, a despeito das intenções, dos esforços e das ações práticas nessa direção, os agentes envolvidos não conseguiram fazer com que a questão da industrialização adquirisse a relevância e produzisse os efeitos pretendidos. É bem verdade que a produção industrial se expandiu de maneira considerável, no período em análise, como vimos – mas, dentro da tradição desenvolvimentista, como já foi dito, esses dados tem pouca relevância. Isso porque não se trata, dessa perspectiva, de buscar uma expansão quantitativa do produto industrial, seja ele direcionado ao mercado externo ou interno – mas de perseguir uma transformação qualitativa (de forma e de conteúdo) daquilo que é produzido pela indústria nacional. Dentro da tradição desenvolvimentista, a intensificação da industrialização é o caminho a ser seguido para que países atrasados possam ganhar em produtividade e

⁵⁶ A importância atribuída à questão da industrialização, em função de seus efeitos no que se refere à expansão da produtividade e do progresso técnico, não aparece apenas no projeto inicial (Programa de Governo), mas também no planejamento de médio prazo (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011); e em medidas de ordem prática, entre as quais estão a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a implementação, por parte da referida Agência, da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a partir de 2004, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a partir de 2008 – como vimos.

progresso técnico e, assim, encurtar suas respectivas distâncias para com aqueles países situados na fronteira tecnológica.

E nesse sentido, os dados apresentados anteriormente mostram que não houve avanços. Mais que isso: apesar das conhecidas e reconhecidas iniciativas nessa direção, quando o assunto é inovação – quer se utilize indicadores de esforços (evolução dos dispêndios em P&D) ou de resultados (evolução do número de patentes, por exemplo) – a distância entre o Brasil e os países desenvolvidos (e também alguns em desenvolvimento) tem aumentado. Portanto, no quesito industrialização, os resultados para o período em análise são claramente insuficientes – ou seja, os objetivos qualitativamente mais importantes estiveram longe de serem alcançados.

Em termos analíticos, por sua vez, esse achado tem uma importância decisiva. Isso porque a industrialização (entendida da maneira descrita cima) não é um mero acessório do conceito aqui utilizado, mas um dos atributos de seu núcleo principal. Ou seja, da perspectiva aqui utilizada, não há desenvolvimentismo sem industrialização. Em outros termos, para que um caso concreto de estratégia de desenvolvimento possa ser tipificado como desenvolvimentista, faz-se necessário que a estratégia em questão produza resultados palpáveis de transformação qualitativa (produtividade, progresso técnico, inovação, etc.) da indústria nacional. No caso brasileiro recente aqui analisado isso não ocorreu. Em termos de produtividade, inovação e avanço tecnológico, o que a evolução dos indicadores mostra é que o Brasil, em perspectiva comparada, está ficando para trás.

Posto isso, o quadro 2 resume a presença ou ausência dos atributos do núcleo principal do conceito de desenvolvimentismo utilizado neste trabalho. Esses atributos, como foi dito desde o início, foram considerados em dois momentos distintos: a estratégia pretendida e aquela que foi implementada. Esta última, por sua vez, foi considerada sob duas perspectivas: em termos de ações (ou medidas) concretas postas em prática e em termos de resultados alcançados. Como se percebe olhando para o quadro 3, tanto no terreno das intenções quanto das medidas práticas, a estratégia foi bem sucedida – isto é, poderia ser qualificada como desenvolvimentista. Além disso, mesmo naquilo que se refere aos resultados alcançados, em dois dos três atributos a estratégia obteve êxito – ou seja, o projeto de nação pretendido foi (em boa medida) implementado, via utilização de intervenção estatal sistemática. O único atributo em que a estratégia esteve longe de alcançar os objetivos pretendidos foi em relação a sua estratégia industrializante.

Na tradição desenvolvimentista, no entanto, este último não é um atributo trivial e, na formulação conceitual utilizada neste trabalho, trata-se de um atributo imprescindível. Assim sendo, com base na análise precedente é possível construir o seguinte argumento: a estratégia de desenvolvimento conduzida durante o período 2003-2010, embora tenha pretendido e perseguido (desde o início) este objetivo, não conseguiu ser, de fato, desenvolvimentista. Isso porque políticas setoriais imprescindíveis para esse tipo de empreendimento – notadamente aquelas ligadas à política industrial e tecnológica – falharam.

Metodologicamente, no entanto, o argumento resumido acima não constitui uma explicação, mas apenas uma constatação empírica. As possíveis explicações para a questão permanecem em aberto. A segunda parte deste trabalho procura avançar nessa direção.

Quadro 2 – Síntese dos atributos desenvolvimentistas para o período 2003-2010

Elementos do core desenvolvimentista	Estratégia pretendida	Estratégia implementada	
	Intenção	Medidas práticas	Resultados
Projeto nacional	Sim	Sim	Sim
Intervenção estatal	Sim	Sim	Sim
Industrialização	Sim	Sim	Não

Fonte: elaboração do autor.

**Parte II – Governos Lula e o Estado Desenvolvimentista:
capacidades estatais para os séculos XX e XXI**

Introdução

A caracterização do tipo de estratégia de desenvolvimento (ou modelo de política econômica em sentido *lato*) que vigorou no Brasil no período 2003-2010 é bastante controversa. Como já foi dito, há no interior da literatura pertinente, grosso modo, dois tipos de interpretação.

De um lado, estão aqueles que se apoiam na manutenção, durante os governos Lula, do “tripé macroeconômico” do segundo governo Cardoso (câmbio flutuante, metas agressivas de inflação e de superávit primário) para sustentar uma continuidade em termos de modelo de política econômica para o período 2003-2010 (Belluzzo & Carneiro 2003; Carneiro 2003; Sicsú 2003). Nessa seara, alguns autores são mais categóricos e defendem que, ao priorizar o combate à inflação, os governos Lula seguiriam a cartilha da ortodoxia (Paulani 2003), e sua política econômica, mais comprometida com questões financeiras do que com o crescimento e a distribuição de renda, não apenas continuava, mas aprofundava a “herança maldita” dos governos FHC (Paulani 2005; Paulani & Pato 2003; 2007; Paula 2005). Também tributárias dessa perspectiva, de forma mais ou menos explícita, são as alcunhas de “social-liberalismo” (Borges Neto 2005) e “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (Gonçalves 2012), utilizadas por seus autores para caracterizar o período.

De outro, posicionam-se outra parte da literatura e o próprio discurso oficial à época ressaltando, entre outros fatores, as altas taxas de crescimento apresentadas, a rápida superação da crise financeira de 2008 e as mudanças na condução da economia (em relação aos governos das décadas de 1980 e 1990), para sugerir que o desenvolvimentismo brasileiro estaria de volta (Belluzzo 2009; Novy 2009; Cervo 2009; Cardoso Jr. 2011). Este ponto de vista é corroborado, em alguma medida, por aqueles que enxergam a mudança de rumos de forma pessimista, lamentando o abandono do padrão ortodoxo de condução da economia, em virtude de ímpetus distributivistas e de tendências desenvolvimentistas (Pinheiro & Giambiagi 2006).

Também já se argumentou que essas duas perspectivas coincidem, em boa medida, com a “querela dos desenvolvimentismos” (Bastos 2012, op. cit.) – isto é, com a disputa entre “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”, embora não se restrinjam a ela. Em outros termos, os trabalhos dos autores que se encontram mais próximos do primeiro grupo tendem a adotar um tom mais crítico em relação a estratégia que vigorou no período 2003-2010 – enfatizando as continuidades com o modelo ortodoxo de desenvolvimento e a necessidade de se adotar uma estratégia desenvolvimentista de novo estilo. Por outro lado, os trabalhos daqueles autores mais próximos do segundo grupo tendem a difundir uma avaliação mais favorável do mesmo período, destacando positivamente as mudanças ocorridas e sustentando que a retomada desenvolvimentista já ocorrera.

Esse debate, como salta à vista, não é travado entre defensores de modelos ortodoxo, de um lado, e heterodoxo, de outro, em termos de paradigmas para a política econômica. A celeuma ocorre dentro da heterodoxia, entre defensores de políticas de cunho desenvolvimentista. Em termos mais específicos, trata-se, em boa medida, de definir o tipo de estratégia (desenvolvimentista) mais adequado a suceder o malfadado modelo “neoliberal” de desenvolvimento. Assim, grosso modo, enquanto para alguns a referida estratégia deveria

ser de tipo *export-led* (i. e., liderada pela exportação de produtos manufaturados nacionalmente ao mercado externo competitivo), para outros, o caminho seria seguir um modelo de tipo *domestic-led* (i. e., liderado pelo potencial de consumo do mercado doméstico, a ser utilizado pela expansão progressiva dos rendimentos familiares). Nos dois casos, portanto, o que está em questão é o conteúdo teórico da mudança, ou seja, quais as medidas (em geral econômicas) mais ou menos adequadas para se transitar de um modelo de desenvolvimento a outro.

Menos frequente nesse debate são as questões em torno de como ou de que forma viabilizar as mudanças pretendidas, sejam elas quais forem. Em termos mais específicos, se o objetivo é transitar de um modelo de desenvolvimento a outro, é preciso pensar não apenas no conteúdo teórico do novo modelo, mas também em como torná-lo factível – ou seja, nos fatores políticos imbricados nesse processo. Nesse sentido, grosso modo, tanto uma estratégia voltada à exportação de produtos manufaturados nacionalmente ao mercado externo, propiciada por um Estado regulador (novo-desenvolvimentismo), quanto outra ancorada no potencial do mercado interno para conferir ganhos de escala à indústria local, garantida por intervenção estatal mais ampla (social-desenvolvimentismo), para tornarem-se mais do que uma possibilidade teórica, precisam ser viabilizadas politicamente.

Os dados apresentados na primeira parte deste trabalho mostraram que a estratégia de desenvolvimento conduzida durante os governos Lula trazia, já em suas primeiras formulações, uma intenção claramente desenvolvimentista – independentemente de seu prefixo. Além disso, tanto o planejamento de médio prazo quanto as inúmeras medidas de ordem prática adotadas pelo governo trataram de perseguir objetivos convergentes com aquela intenção – com muitos deles, inclusive, sendo alcançados. O que impediu que a referida estratégia pudesse ser tipificada como desenvolvimentista, da perspectiva que orienta este trabalho, foi que a intenção declarada de utilizar a industrialização como alavanca para a produtividade e para o progresso técnico das empresas nacionais – a despeito dos esforços do governo nessa direção – não se concretizou.

A constatação que emerge da observação empírica, portanto, é que a estratégia de desenvolvimento que foi conduzida durante o período do 2003-2010 – embora tenha pretendido e perseguido, desde o início, este objetivo – não conseguiu ser desenvolvimentista. Ou seja: algumas medidas práticas imprescindíveis para que esse objetivo pudesse ser alcançado – notadamente aquelas ligadas à política industrializante – falharam. A questão que se impõe a partir daí é compreender por que isso ocorreu – isto é, quais os fatores que contribuíram para que a empreitada naufragasse?

Como se percebe, a questão elaborada acima exige que se redirecione o foco da análise. Isso porque não se trata de discutir qual é o tipo de estratégia mais adequado para atingir um conjunto determinado de objetivos. Trata-se de um exercício de outra natureza: compreender por que uma estratégia teoricamente adequada (i. e., logicamente coerente) para produzir um tipo específico de resultados falhou. Portanto, uma discussão sobre os tipos de estratégia mais ou menos adequados aqui seria de pouca utilidade. É nesse sentido que argumenta-se que a questão exige o redirecionamento do foco analítico.

O ponto a ser destacado aqui é que sustentar uma empreitada desenvolvimentista, seja qual for o tipo de estratégia subjacente, requer que se leve em conta também a sua

viabilidade política, isto é, requer que se equacione os fatores políticos envolvidos nesse tipo de empreendimento. Dada a impossibilidade de se considerar todos esses fatores, optou-se aqui por lidar com aqueles envolvidos em um *problema sociológico clássico*: o papel do Estado em processos de desenvolvimento econômico. Orientar a análise por essa perspectiva exige, naturalmente, que se considere as capacidades que determinado Estado possui para estabelecer e atingir objetivos. Dito de outro modo, essa perspectiva analítica relacionada às capacidades estatais está estreitamente relacionada – seja em sua perspectiva macro ou microsociológica, como veremos oportunamente (ver cap. III) – com a autonomia e com as competências do Estado nacional.

Este é o caso, por exemplo, de uma clássica tradição teórica que, em uma de suas ramificações mais recentes, dedicou-se à construção e à sistematização do conceito de “Estado Desenvolvimentista” (ED). Este, como se sabe, foi construído a partir da análise do papel desempenhado pelos Estados nacionais em processos de desenvolvimento capitalista tardios, sobretudo nos países do Leste e do Sudeste Asiáticos. Mais especificamente, a partir da comparação histórica entre alguns países dessas regiões, empreendida por vasta literatura, chegou-se a um conjunto de características compartilhadas pelos Estados nacionais que obtiveram êxito em empreendimentos desenvolvimentistas recentes. Trata-se, portanto, de uma ferramenta analiticamente útil para lidar com questões relacionadas às capacidades engendradas em um *tipo de Estado* eficaz em promover o desenvolvimento.

Por outro lado, o êxito obtido pelos *cases* asiáticos em promover o desenvolvimento acabou por estabelecer *trade off*, mais ou menos explícito, para os países da periferia capitalista: democracia ou desenvolvimento (Sá e Silva *et. al.* 2013). E isto por uma razão fundamental: via de regra, as experiências asiáticas típicas, utilizadas como substrato empírico para a construção do conceito de ED, tiveram um elemento comum – os contextos autoritários nos quais ocorreram. Mais recentemente, no entanto, essa perspectiva centrada quase que exclusivamente na autonomia e nas competências das burocracias estatais passou a ter sua suficiência questionada. Isto porque, atualmente, aqueles países periféricos que pretenderem ascender na escala do desenvolvimento, precisarão fazê-lo, em sua grande maioria, em contextos democráticos.

Para tanto, como veremos, as capacidades estatais envolvidas nas experiências bem-sucedidas durante a segunda metade do século XX, embora sejam necessárias, não são mais consideradas suficientes à condução de empreitadas desenvolvimentistas no presente século. Isso significa que, além de burocracias relativamente autônomas e tecnicamente competentes, aqueles Estados nacionais que almejem promover o desenvolvimento no século XXI precisarão contar também com capacidades específicas (de natureza política) para operarem em contextos de plena vigência das instituições democráticas⁵⁷.

O objetivo geral desta segunda parte do trabalho é justamente olhar para o fracasso⁵⁸ da estratégia de desenvolvimento conduzida entre 2003 e 2010 a luz dessas duas perspectivas analíticas – ou seja, das capacidades estatais consideradas necessárias para promover uma estratégia nesses moldes tanto no contexto do século XX quanto do XXI. No primeiro caso,

⁵⁷ Este assunto é desenvolvido no capítulo III desta segunda parte do trabalho.

⁵⁸ Ocioso dizer que o termo não consiste em julgamento valorativo de minha parte, mas refere-se aos próprios objetivos previstos na estratégia, isto é, à intenção de ser desenvolvimentista não concretizada na prática.

isso é feito através da consideração das características típicas dos ED's que capitanearam estratégias desenvolvimentistas durante a segunda metade do século passado – isto é, operando em contextos mais ou menos autoritários. No segundo, trata-se das capacidades estatais (técnicas e políticas) consideradas necessárias para promover o desenvolvimento neste século – isto é, atuando em contextos democráticos. Dessa forma, depois de discutir o modelo de desenvolvimento do período 2003-2010 sob a perspectiva do *tipo de estratégia* que se pretendeu implementar, tratar-se-á agora de fazê-lo sob a égide do *tipo de Estado* que a conduziu.

Trata-se, portanto, de tentar responder a questões como: qual o papel desempenhado pelo Estado na condução de uma estratégia de desenvolvimento e de que forma as capacidades estatais poderiam influenciar no êxito ou no fracasso da mesma? O restante do texto procura avançar na direção de respostas possíveis a essas questões. Inicialmente, isso é feito sob a perspectiva conceitual do Estado Desenvolvimentista – tal qual formulado a partir das experiências asiáticas da segunda metade do século XX. Esse assunto é abordado na nota teórico-metodológica a seguir e nos dois capítulos seguintes (I e II). Em seguida, acrescenta-se à análise a abordagem das capacidades estatais para o século XXI, no capítulo III, que encerra este trabalho.

Nota teórico-metodológica: o conceito de “Estado Desenvolvimentista”

Uma perspectiva de análise que tenha em conta a influência de fatores políticos em processos de desenvolvimento econômico não é nova e, muito provavelmente, remonta ao clássico ensaio weberiano acerca das religiões mundiais. Nesse texto, o autor argumenta que, embora o espírito econômico assumido pelas religiões dependa (principalmente) de fontes propriamente religiosas, não depende exclusivamente delas, “mas também dos atributos das camadas socialmente disponíveis para assumirem a tarefa de elaborar a teoria dessas crenças e conduzir a sua aplicação prática”. Nesse sentido, segue o autor, “perguntar-se ‘quais grupos’ estão disponíveis num dado contexto para se transformarem em ‘portadores sociais’ (*träger*) da nova crença é fundamental do ponto de vista da Sociologia” (Weber 1981 *apud* Perissinotto 2014, p. 60).

Desde então, essa perspectiva tem sido incorporada aos trabalhos de economistas, sociólogos e cientistas políticos preocupados com os “aspectos atitudinais” (Perissinotto 2014) do desenvolvimento. No caso da industrialização, por exemplo, aponta-se para a relevância da dimensão política do fenômeno (Gerschenkron 1976), isto é, da existência de uma postura (ou atitude) favorável ao processo industrializante (Hirschman 1964); o que, de uma forma ou de outra, orienta a discussão para a presença ou ausência de grupos sociais disponíveis para assumir a empreitada e sustentá-la politicamente (Bendix 1963); ou, para retomar as palavras do próprio Weber (1981), para serem os “portadores sociais” da nova crença. O que os trabalhos dessa tradição teórica sugerem é que a presença de uma “elite estatal subjetivamente orientada” pode ajudar a explicar por que alguns países tiveram melhores desempenhos em processos de industrialização do que outros (Perissinotto *et. al.* 2014).

Essa perspectiva analítica foi seguida por uma extensa literatura e uma parte dela acabou por originar o conceito de “Estado Desenvolvimentista” (ED). Este conceito foi utilizado inicialmente por Chalmers Johnson (1982), no livro intitulado *MITI and the japanese*

miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975” – no qual o autor analisa o papel desempenhado pelo Ministério do Comércio Exterior e da Indústria na promoção do desenvolvimento econômico japonês. Posteriormente, outros autores trataram de desenvolver e sistematizar o conceito – através da comparação histórica entre casos concretos de desenvolvimento capitalista tardio⁵⁹. Esse processo teve como subsídio empírico a reflexão em torno do desempenho econômico dos países do Leste e do Sudeste Asiáticos – Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura, sobretudo. Com base nessa literatura, é possível atribuir ao ED, a partir da sistematização realizada em Perissinotto (2014), conceitualmente, três dimensões interligadas: uma dimensão contextual, uma dimensão institucional e uma dimensão volitiva.

A primeira delas refere-se a “certas condições exteriores ao Estado”, inseridas em contextos nacionais e internacionais, que conspirariam positivamente para o surgimento de um ED. Um contexto nacional favorável, de acordo com o autor, estaria relacionado com o conceito de “autonomia inserida” de Peter Evans (1995): para que um Estado fosse capaz de construir mecanismos institucionais que permitissem o diálogo constante com grupos e classes sociais importantes, seria necessário que o mesmo não estivesse operando em um contexto social excessivamente fragmentado, sem interlocutores claros e organizados. Já o contexto internacional conveniente seria caracterizado por guerra ou outro tipo de ameaça externa que pudesse desencadear o “nacionalismo prático”: um nacionalismo traduzido “efetivamente e eficazmente em *state-building* e políticas econômicas cujo resultado é o desenvolvimento e a industrialização com vistas a se equiparar às potências que representam ameaça à soberania nacional” (Perissinotto 2014, p. 61-62).

A dimensão institucional, por sua vez, trata da presença efetiva de uma burocracia autônoma, mas ao mesmo tempo inserida. Para ser autônomo, o corpo burocrático em questão precisaria contar com as características típicas das burocracias modernas: competência técnica, *ethos* burocrático, critérios específicos de recrutamento, espírito de corpo e proteção contra pressões clientelistas. Para permanecer inserida, a burocracia, além de não poder insular-se, no sentido de isolar-se completamente da sociedade, precisaria contar com mecanismos institucionais que a mantivesse em diálogo permanente com os setores organizados e estratégicos da sociedade. Naturalmente, não se espera que o aparelho de Estado como um todo seja portador desses atributos, bastando que as “agências responsáveis pelas decisões desenvolvimentistas sejam estruturadas de acordo com eles”. Adicionalmente, é de importância fundamental para um ED, que o processo decisório acerca da política econômica seja “amplamente dominado por burocratas econômicos razoavelmente autônomos, em vez de controlado por políticos eleitos” (Idem, p. 62-63).

Por fim, a dimensão volitiva envolve três aspectos estreitamente relacionados. O primeiro e mais importante deles seria a presença de uma “elite modernizante”, disposta tomar “decisões desenvolvimentistas” (Hirschmann 1964) e implementá-las mediante planificação prévia. O segundo aspecto envolvido seria a capacidade dessa elite modernizante de “iniciar e sustentar um processo de *state-building* que produza instituições estatais aptas a perseguir metas desenvolvimentistas”, processo de suma importância não apenas para

⁵⁹ Embora a literatura a respeito seja bastante extensa, é possível ter uma visão panorâmica do processo de construção e sistematização do conceito de “Estado Desenvolvimentista” em Woo-Cumings (1999) e Evans (1995).

produzir decisões desenvolvimentistas, mas também para reproduzir agentes capazes de tomar esse tipo de decisão. Por último, o eventual êxito desse processo de construção institucional e de perseguição de metas desenvolvimentistas dependeria da capacidade de a “elite modernizante” construir uma “coalizão desenvolvimentista” (Leftwich 2010), em conjunto com outras elites exteriores ao Estado – tornando-se o “agente de ligação” (Hirschmann 1964) essencial em qualquer estratégia desenvolvimentista. É nesse sentido que o desenvolvimento econômico seria um “fenômeno prioritariamente político” (Perissinotto 2014, p. 63-64).

Como se percebe, o que as dimensões contextual, institucional e volitiva do referido conceito oferecem – com base em amplo estoque de informações – é uma síntese dos principais atributos teóricos compartilhados por Estados nacionais que obtiveram êxito em empreitadas desenvolvimentistas recentes. Dito de outro modo, o que os achados empíricos dessa tradição teórica mostram é que implementar uma estratégia desenvolvimentista exige a participação ativa e constante de um tipo específico de Estado: um “Estado Desenvolvimentista”.

A partir do que foi exposto, um dos objetivos desta segunda parte do trabalho, como já foi dito, é utilizar o conceito de ED para discutir as possibilidades e limites envolvidos na estratégia conduzida durante o período 2003-2010. Esta última também serviu como substrato empírico para a análise empreendida na primeira parte do trabalho. No entanto, a questão a ser respondida, desta vez, é de outra natureza: averiguamos se a elite estatal que implementou a estratégia que vigorou naquele período foi capaz de, durante esse processo, forjar um ED capaz de conduzi-la e sustentá-la. A hipótese aventada defende que não, o que teria contribuído decisivamente para o malogro da empreitada.

Assim, o argumento a ser construído e sustentado aqui é que – embora a elite que esteve à frente do Estado, no período analisado, possa ser caracterizada como modernizante, estivesse imbuída por ideais desenvolvimentistas e tenha tentado implementar uma estratégia nesses moldes – a mesma não foi capaz de construir um ED que pudesse i) viabilizar a busca por objetivos caros ao desenvolvimentismo, sobretudo no quesito industrialização; ii) facilitar a continuidade do modelo, não apenas produzindo instituições preparadas para perseguir metas desenvolvimentistas, mas também reproduzindo agentes capazes de persegui-las.

Em termos metodológicos, a estratégia analítica consistiu em utilizar o conceito de ED como um tipo ideal e, a partir daí, verificar em que medida os atributos do Estado nacional, entre 2003 e 2010, se aproximam ou se distanciam desse ideal típico. É interessante ressaltar que não se trata de verificar se havia ou não um “Estado Desenvolvimentista” nesse período – algo muito improvável após uma década de vigência de um modelo ortodoxo de desenvolvimento – mas de investigar se os agentes que estiveram à frente do Estado, no período em análise, foram capazes ou não de liderar um processo de (re)construção institucional que pudesse sustentar a estratégia (“de longo prazo”) que pretendiam implementar.

Como resultado, verificou-se que embora tenha havido um grande esforço, por parte dos agentes que estiveram à frente do Estado, no sentido de reconstruí-lo – notadamente no que concerne às instâncias responsáveis por planejar o desenvolvimento – o mesmo esteve

muito aquém daquilo que é conjecturado (conceitualmente) para um ED. Em termos mais específicos, a ausência de uma burocracia econômica estável e razoavelmente autônoma para decidir os rumos da política econômica, bem como de uma “coalizão desenvolvimentista”, representaram grandes obstáculos à implementação da estratégia pretendida. Isso porque esses fatores de ordem política exercem influência direta em decisões relacionadas a medidas de ordem econômica – tais como os níveis das taxas de juro e câmbio, o desenho e a institucionalidade da política industrial, a proporção que o *superávit* primário e o investimento representam na composição do PIB, entre tantas outras.

Em termos de exposição, a análise da estratégia conduzida no período 2003-2010 sob a luz do conceito de ED, tal como referido acima, está dividida em dois capítulos. O primeiro deles dedica-se a descrever uma inovação institucional desse período, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Isso porque essa iniciativa governamental, como se verá, tem impacto direto na análise das três dimensões envolvidas no conceito de ED mencionadas acima. Dessa forma, a referida análise ficaria deslocada, caso não fosse precedida por uma descrição contextualizadora da criação, trajetória e atuação do CDES. O segundo capítulo trata efetivamente de cada uma das três dimensões conceituais previstas em um ED, tendo como substrato empírico o caso brasileiro.

Capítulo I: O Conselho de Desenvolvimento de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e as “Agendas” para o desenvolvimento

O CDES foi uma das primeiras medidas dos governos Lula, criado – via medida provisória – no dia 1º de janeiro de 2003 para “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”⁶⁰. Este capítulo tem como objetivo descrever, brevemente, o surgimento, a trajetória e os resultados da atuação desse órgão. Isso porque, como já foi dito, o advento dessa instituição tem impacto importante para a análise de um eventual processo de construção de um ED no Brasil.

1.1 Surgimento, dinâmica de funcionamento e primeira fase de atuação

Tanto por ser uma iniciativa inédita, no período recente e em âmbito federal, quanto por se tratar de uma iniciativa governamental, a criação do CDES não deixou de gerar dúvidas e incertezas. As especulações internas e externas giravam em torno da eficácia dessa inovação institucional. Nesse sentido, temia-se, por exemplo, que a criação do Conselho pudesse ser uma medida meramente cosmética ou uma tentativa de cooptação, com vistas a legitimar – via diálogo e participação social aparentes – as decisões do governo. No entanto, a ideia base da iniciativa do governo foi criar “um espaço de institucionalização do diálogo social que mobilizasse a diversidade de interesses presente no nosso país para aconselhar a Presidência”. Nesse sentido, embora os convites do governo fossem dirigidos às pessoas, tinham em conta a representação e a representatividade das mesmas em suas bases sociais (Pinto & Cardoso Jr. 2010, p. 275).

Para tornar isso possível, o CDES, durante o período em análise, era composto majoritariamente por representantes da sociedade civil (90 conselheiros), escolhidos pelo governo entre os mais diversos setores sociais: empresários, trabalhadores, movimentos sociais, acadêmicos, personalidades reconhecidas pela sociedade, etc. Já os representantes oriundos do governo eram doze ministros: Casa Civil; Secretaria de Relações Institucionais; Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão; Secretaria Geral da Presidência; Gabinete de Segurança Institucional; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego; Meio Ambiente; Relações Exteriores; e o presidente do Banco Central. Além disso, o Conselho era presidido pelo próprio presidente da República; seu secretário-executivo, tal qual o presidente do Banco Central, tinha *status* de ministro de Estado (Pinto & Cardoso Jr. 2010; Tapia 2007; Fleury 2006).

No que se refere a sua dinâmica de funcionamento – para além dos colóquios, seminários, mesas redondas, dentre outros eventos – vale ressaltar a realização de reuniões plenárias regulares e a instituição de Grupos de Trabalho (GTs) específicos. As reuniões do

⁶⁰ Medida Provisória no 103, de 1º de janeiro de 2003, posteriormente transformada em Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

Pleno, ocorriam quatro vezes por ano e contavam com a presença de todos os membros do Conselho, incluindo o próprio presidente da República. A pauta poderia ser composta tanto por temas sugeridos pelo governo quanto pelos conselheiros civis – neste último caso, originando-se nas discussões dos GTs. Além disso, de acordo com Costa (2005, p. 05), “compete à Plenária entre outras atribuições, definir as diretrizes e programas de ações do conselho e elaborar e aprovar seu regimento interno”.

Nos grupos de trabalho⁶¹, por sua vez, estuda-se e debate-se de forma mais aprofundada temas específicos, a fim de gerar questões a serem apreciadas nas reuniões plenárias. Dessa forma:

(...) [os] grupos de trabalho temáticos (os GTs) [são] destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, que envolvem grupos com interesses especiais em alguma questão. Têm caráter temporário e funcionam sob a coordenação de um integrante da administração pública federal. São compostos por um representante do Ministério da área pertinente ao objeto da discussão, dez conselheiros indicados pelo Conselho e até nove cidadãos convidados pelo Secretário-Executivo do CDES. Nestes grupos é que de fato se travam a discussão, os debates e os confrontos de interesses. Estes pequenos fóruns são os espaços nos quais a participação efetiva e a capacidade de negociar e deliberar são exercidas plenamente. É quando adversários e antagonistas se encontram face a face. Neles nasceram as principais propostas do Conselho (Costa 2005, p.06).

O CDES é visto, em geral, como uma inovação institucional cujo objetivo foi facilitar o diálogo entre Estado e grupos sociais organizados, reunindo interlocutores (supostamente) representativos da sociedade para discutir questões e subsidiar decisões acerca do desenvolvimento – já que tratava-se de um órgão de assessoramento e não deliberativo⁶². Nesse sentido, de acordo com o posicionamento institucional do próprio Conselho, sua criação teria alargado de “forma inédita a interlocução entre o Governo e a sociedade e a capacidade de definir, de forma compartilhada, os grandes rumos do País”. Além disso, o “diálogo plural” experimentado pelo CDES “qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de Governo e assumidos pela sociedade”⁶³.

Na mesma direção vão Pochmann e Cardoso Jr. (2010, p. 08-09), ao considerarem “a exitosa experiência recente do CDES” como “constatação empírica de que experimentalismos institucionais inovadores estão em curso no Brasil e no mundo”. Isso porque, seguem os autores, para o desenvolvimento – politicamente soberano, socialmente

⁶¹ De acordo com Pinto e Cardoso Jr. (2010, p. 275), “ao longo desses anos de atuação, o CDES criou diferentes grupos de trabalho, tais como Reforma Tributária, Reforma Política, Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade, Bioenergia: Etanol, Bioeletricidade e Biodiesel, Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento e Matriz Energética para o Desenvolvimento com Equidade e Responsabilidade Ambiental”.

⁶² O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social “nunca teve o objetivo de desempenhar funções legislativas, mas, sim, de realizar debates e subsidiar decisões da agenda pública e do governo” (TAPIA, 2007, p. 201). Na mesma direção vão Pinto e Cardoso Jr. (2010, p. 273), para quem o CDES “tem uma natureza diferente das demais agências de governo, pois ele não é um órgão deliberativo, mas sim um órgão consultivo e de assessoramento ao presidente da República”.

⁶³ Disponível em <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>. Acessado em 17 de dezembro de 2015.

includente e ambientalmente sustentável –, além de planejamento governamental, seria necessária a consolidação de “arranjos institucionais”, capazes de desencadear “processos de concertação social que engendrem o delineamento de projetos ou de estratégias nacionais, as quais, certamente, não poderão ser construídas ao acaso, nem tampouco serão fruto de deliberações impostas verticalmente”.

A discussão acerca das possibilidades e limites desse mecanismo institucional, enquanto facilitador do diálogo entre a burocracia estatal e grupos sociais organizados com vistas a subsidiar decisões desenvolvimentistas será tratada no capítulo seguinte. Por ora, convém acompanhar, brevemente, a trajetória do CDES, no período aqui analisado.

Em sua *primeira fase* – entre março de 2003 e maio de 2004, tendo Tarso Genro como secretário-executivo – o CDES teve, como havia de se esperar, um caráter mais experimental e prospectivo. Afinal, nas palavras do próprio secretário-executivo, “o Brasil não tem tradição de diálogo e debate político entre classes – predominando ao contrário a “cooptação” ou a “eliminação violenta das forças adversárias” (Genro 2003, p. 01). Nesse período, duas iniciativas (uma mais estrutural e outra mais conjuntural) estiveram em pauta. A primeira buscava identificar e sintetizar demandas, por parte da sociedade civil, em torno de tópicos sugeridos pelo governo; o que foi feito durante o processo de elaboração das chamadas “Cartas de Concertação Social”. A segunda era uma agenda-debate, também proposta pelo governo, sobre as reformas previdenciária e tributária (Tapia 2007).

As “Cartas de Concertação Social” foram documentos analíticos e propositivos, sobre assuntos propostos pelo governo, produzidos no interior do CDES. O método utilizado para a construção das Cartas consistiu em fomentar e explicitar os conflitos para, a partir daí, “produzir um diálogo aberto e franco na busca de um consenso mínimo⁶⁴ sobre questões que implicavam a definição dos limites da tolerância dos vários setores ali representados em relação a seus objetivos e interesses” (Costa 2005, p. 02). Esse processo tinha como objetivo a construção de um estoque de confiança, com vistas a estimular práticas cooperativas em um contexto social pouco afeito ao diálogo (Kowarick 2006). Dessa forma, em um horizonte mais amplo, seria possível forjar “um pacto social em torno de um núcleo básico de propostas de reformas e diretrizes de desenvolvimento consideradas consensuais” (Tapia 2007, p. 202).

Apesar do êxito na construção das cartas de concertação e da relevância desse processo de construção em si mesmo, o pacto social pretendido, como se sabe, não foi adiante. Entre os fatores que contribuíram para o malogro do empreendimento estiveram as dificuldades de legitimação interna e externa do pacto – tendo em vista as denúncias de corrupção envolvendo a alto escalão do governo – e a subordinação da agenda mais estrutural do CDES à agenda conjuntural do governo, sobretudo aquela relacionada às reformas (Pinto & Cardoso Jr. 2010, p. 280; Fleury 2006, p. 103-104; Costa 2005). Não obstante, os esforços de concertação despendidos nesse processo não foram os únicos no âmbito do CDES, no

⁶⁴ As versões finais das seis Cartas de Concertação Social foram obtidas por consenso entre os conselheiros e conselheiras, durante seis reuniões do Pleno do CDES realizadas entre fevereiro de 2003 e março de 2004. A partir delas começou-se o processo de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), entre julho de 2004 e agosto de 2005.

período aqui analisado; houve também aqueles envolvidos em uma segunda fase de atuação desse órgão.

Nesse sentido, mantendo como objetivos gerais qualificar o debate público e fornecer subsídios à ação política do governo federal, a ação do CDES foi lastreada “na ideia de formular diretrizes estratégicas de planejamento para o desenvolvimento nacional” – tendo estabelecido como primeira prioridade a orientar iniciativas concretas, “a questão das desigualdades sociais e econômicas”. Os esforços nesse sentido produziram duas “agendas” para o desenvolvimento, uma concluída em agosto de 2005 e outra em setembro de 2010 (Cardoso Jr. & Linhares 2010, p. 12).

1.2 Segunda fase de atuação: as “agendas” para o desenvolvimento

Conforme visto anteriormente, tanto o desencadeamento da crise política no interior do governo, ainda em 2004, quanto a subordinação da agenda de longo prazo a questões mais conjunturais, como ajuste fiscal e reformas, geraram dificuldades de legitimação acerca do papel a ser desempenhado pelo CDES. Essas dificuldades, por sua vez, iniciaram um processo de deterioração externa e interna no âmbito das relações do Conselho: envolvendo, no primeiro caso, setores do governo, da imprensa e da sociedade organizada e, no segundo, os próprios conselheiros (Pinto & Cardoso Jr. 2011; Tapia 2007). Foi nesse contexto que iniciou-se o processo de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) – iniciado em fevereiro de 2004, já com Jacques Wagner à frente da Secretaria Executiva do Conselho Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES).

A estratégia liderada pela SEDES consistia em direcionar os esforços para a discussão dos fundamentos estratégicos de um projeto de desenvolvimento de médio e longo prazos com inclusão social. Além disso, ao construir-se via extensa mobilização dos conselheiros, esse processo pretendia também ampliar a legitimidade interna e externa das relações envolvendo o CDES. Nesse sentido, de acordo com Tapia (2007, p. 205) o processo de construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) deveria fornecer, simultaneamente, “uma proposta substantiva que trouxesse um aporte ao tema e também um mecanismo de legitimidade e adesão dos conselheiros com papel no conselho”. Assim, a “AND deveria, como produto do debate e da negociação, contribuir para o esforço de adensamento institucional mais consistente do conselho”.

De fato, o processo de construção da AND exigiu mobilização intensa e amplo esforço por parte de todos os integrantes do CDES, no período compreendido entre julho de 2004 e agosto de 2005⁶⁵. Esse processo, no entanto, foi subsidiado por duas medidas anteriores. A primeira delas foi a instituição, no âmbito do próprio CDES, do grupo temático “Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento”, integrado por 50 membros do Conselho. A segunda foi uma pesquisa capitaneada pela SEDES e pelo Núcleo de Assuntos

⁶⁵ É interessante notar que esse período corresponde em boa medida ao período de agravamento das denúncias da existência de um esquema de pagamentos, efetuados pelo partido do Presidente, em troca do apoio dos parlamentares da base aliada no Congresso Nacional. Como se sabe, esse esquema, que ficou conhecido como “mensalão”, começou a ser ventilado no segundo semestre de 2004. A primeira publicação a utilizar o neologismo que se tem notícia é a matéria intitulada “Miro denuncia propina no Congresso”, no *Jornal do Brasil*, edição de 24 de setembro de 2004.

Estratégicos da SECOM/PR⁶⁶, com vistas a identificar os principais problemas nacionais e suas potencialidades para conformar uma “visão de futuro”. O estoque de informações oriundo dessas iniciativas subvencionou um debate, promovido pelo próprio grupo temático supracitado, para definir os valores que orientariam governo e sociedade “na construção do Brasil que queremos”.

Os valores em questão foram construídos a partir da perspectiva – compartilhada no interior do CDES – de que o desenvolvimento nacional dependia da superação de seus “entraves estruturais”, processo entendido como “o rompimento das amarras e barragens historicamente construídas para impedir que a totalidade do povo brasileiro chegue à condição de plena cidadania”. Nesse sentido, elaborar uma “agenda” para o desenvolvimento nacional passava por pensar alternativas para ultrapassar esses obstáculos ou, numa palavra: para superar a desigualdade. Essa perspectiva refletiu-se tanto nos valores norteadores (democracia; liberdade; equidade; identidade nacional; sustentabilidade; respeito à diversidade sociocultural; soberania) quanto na “visão de futuro” deles resultante:

“Um País democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos” (AND 2010, p. 344-345).

A partir daí, o passo seguinte foi definir os “âmbitos problemáticos” e constituir grupos de trabalho para cada um deles. Após a realização de estudos, debates e consultas a especialistas no interior de cada GT, os seis “âmbitos problemáticos” originaram seis “diretrizes estratégicas” apresentadas ao pleno do CDES em maio de 2005. Durante o mês junho, a proposta de Agenda foi discutida no interior de oito grupos, formados de acordo com a “afinidade e convergência de interesses”, que envolveram todos os conselheiros. Finalmente, os resultados das discussões foram sintetizados e negociados pelo relator de cada um dos oito grupos – durante o mês de julho de 2005 – para formar sua versão final, publicada em agosto (Idem, *ibid.*). A seguir, reproduzimos a versão final dos “âmbitos problemáticos” definidos pela Agenda:

“i) Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social; ii) Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados; iii) Infraestrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais; iv) Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho; v) Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória/fiscalizadora; vi) Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais

⁶⁶ Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República.

profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais” (AND 2010, p. 346)

Como foi dito, cada um desses âmbitos problemáticos deram origem a uma diretriz estratégica para superá-lo, como pode ser visto a seguir:

“i) Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente; ii) tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, competente no desenvolvimento de novos produtos e mercados; iii) ter uma infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais; iv) construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego; v) a segurança pública e a paz social estão instauradas, a justiça é democrática, o Estado regula e fiscaliza a contento; vi) o aparato estatal opera eficiente e eficazmente, o pacto federativo funciona sem conflitos, há equilíbrio entre regiões, os recursos naturais são manejados de forma sustentável” (AND 2010, p. 348-357).

A Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), por sua vez, não está relacionada a uma mudança de orientação para as questões do desenvolvimento nacional, mas com uma alteração drástica no *contexto econômico internacional*.

O processo de construção dessa segunda agenda para o desenvolvimento se inicia em março de 2008, quando o CDES começa a se mobilizar para entender a intensidade dos problemas no mercado imobiliário norte-americano (a chamada crise do *subprime*) e as eventuais consequências para o modelo de desenvolvimento em curso no Brasil, com o seguinte objetivo: “salvaguardar a trajetória de crescimento com equidade e distribuição de renda, ancorada na manutenção dos investimentos, dos gastos sociais, da valorização do salário mínimo e das transferências de renda”. As mudanças vividas pelo país e os debates realizados no interior do CDES, em torno do cenário de crise econômica internacional, culminaram na realização do Seminário Internacional de Desenvolvimento,⁶⁷ em março de 2009, que – além dos conselheiros e conselheiras do CDES – contou com a participação de dirigentes de instituições públicas e privadas, pesquisadores e intelectuais de diversos países (ANC 2010, p. 08).

As conclusões no âmbito do Seminário, de um lado, ratificaram os contornos inéditos tanto da crise internacional quanto da trajetória de mudanças em curso no Brasil, capaz de sustentar-se mesmo em conjuntura adversa e, de outro, apontaram para “a oportunidade de recolocar na pauta política brasileira o exame do padrão de desenvolvimento almejado para o País, do papel do Estado no processo de desenvolvimento e da função das redes de proteção social para a superação da crise”. A partir daí, o CDES assume o desafio de “sistematizar uma nova Agenda de Desenvolvimento”, com vistas a aprofundar “o

⁶⁷ SEDES, 2009. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento: <http://www.cdes.gov.br/evento/4004/pleno-do-cdes-reuniao-ordinaria-n-29-seminario-internacional-sobre-desenvolvimento.html>.

entendimento sobre este padrão de desenvolvimento que alia crescimento econômico, distribuição de renda e fortalecimento do mercado interno, e no qual vem ganhando força o objetivo da sustentabilidade ambiental, e gerar proposições para fazer avançar esse processo” (Idem, p. 08).

Tal qual ocorrido com a AND, o processo de construção da ANC envolveu amplo e intenso debate e a mobilização de todos os integrantes do CDES. Duas iniciativas, em particular, subsidiaram o processo de construção da nova Agenda. A primeira delas foi uma reunião do Pleno do CDES⁶⁸ “dedicada ao exame das políticas de promoção e proteção social brasileiras que fortaleceram o País pela ampliação do mercado interno e pelos resultados na diminuição das desigualdades”. A segunda foi a aplicação de um questionário e a realização de uma série de entrevistas com os conselheiros e conselheiras do CDES, com o intuito de apreender as mudanças ocorridas na realidade brasileira em diferentes áreas econômicas e sociais⁶⁹ e, ao mesmo tempo, levantar “as oportunidades e os entraves para a sustentação e aprimoramento desse quadro socioeconômico e como Estado e sociedade podem atuar para avançar o novo ciclo de desenvolvimento” (Idem, *ibid.*).

Dessas contribuições individuais resultaram algumas diretrizes⁷⁰ que foram conduzidas a uma “Oficina de Trabalho”⁷¹, que contou com a participação de pesquisadores e especialistas, com vistas a ampliar a reflexão e agregar conteúdo às mesmas. Posteriormente, uma primeira versão da ANC foi sistematizada pelo Comitê Gestor⁷² do CDES e apresentada em sua 33ª Reunião do Pleno, em abril de 2010⁷³. Embora consensos importantes tenham sido estabelecidos nessa interação, também identificou-se a permanência de visões e perspectivas conflitantes, bem como a necessidade de agregar informações e novas análises. Após diversas consultas a pesquisadores e especialistas⁷⁴ e a ampliação do debate, a versão final da Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento foi apresentada e aprovada na 34ª Reunião do Pleno do CDES⁷⁵, em junho de 2010. Além disso, entendendo que a ANC não era um produto acabado, entre julho e setembro daquele ano, “conselheiros e conselheiras de todas as regiões se mobilizaram para constituir espaços, envolver outras lideranças no debate e agregar a perspectiva regional à Agenda”⁷⁶ (Idem, p. 09-11).

⁶⁸ 30ª Reunião do Pleno do CDES. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/evento/3942/pleno-do-cdesreuniao-ordinaria-n-30.html>.

⁶⁹ Entre outras: produção, consumo, financiamento, investimentos, emprego, distribuição de renda e inclusão.

⁷⁰ Entre as diretrizes estiveram emprego e distribuição de renda; democracia e diálogo; mercado interno e inserção na economia internacional; papel do Estado e o planejamento como ferramenta para o desenvolvimento.

⁷¹ Sobre a Oficina de Trabalho: www.cdes.gov.br/exec/evento/exibe_oficina_03-2010.php.

⁷² O Comitê Gestor do CDES é formado por seis conselheiros escolhidos por seus pares internamente. Durante o processo de elaboração da ANC integravam o comitê os seguintes conselheiros: Artur Henrique, José Antônio Moroni, Nair Goulart, Marcelo Néri, Murillo de Aragão e Paulo Safady Simão.

⁷³ 33ª Reunião do Pleno do CDES, disponível em: <http://www.cdes.gov.br/evento/5621/pleno-do-cdesreuniao-ordinaria-n-33.html>.

⁷⁴ Nesse período foram consultados: Luciano Coutinho, sobre o modelo de desenvolvimento em curso; Nelson Barbosa, acerca da capacidade do Estado brasileiro; e Luiz Gonzaga Belluzzo sobre as relações entre Estado e desenvolvimento.

⁷⁵ 34ª Reunião do Pleno do CDES, disponível em: <http://www.cdes.gov.br/evento/5442/pleno-do-cdesreuniao-ordinaria-n-34.html>.

⁷⁶ Com esse intuito foram realizadas reuniões nas seguintes cidades: Curitiba, PR (Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP); Rio de Janeiro, RJ (Associação Comercial do Rio de Janeiro – ACRJ); Porto Alegre,

Em termos de conteúdo programático, o diagnóstico era de que o Brasil partiria, na segunda década do século XXI, de um patamar superior àquele encontrado na década anterior. Nesse sentido, o Brasil de 2010 se distanciava menos da “visão de futuro” proposta na Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), elaborada em 2005. Isso porque, partindo do princípio de que “a desigualdade é um impeditivo estrutural para o desenvolvimento, pois limita o crescimento além de transformá-lo em instrumento de concentração de renda”, diversas diretrizes propostas naquela Agenda haviam sido implementadas e “um conjunto de escolhas, de decisões e ações do governo e dos atores sociais promoveram transformações importantes, desenhando no País uma nova realidade econômica e social” (Idem, p. 17).

Não obstante, a “visão de futuro” presente na AND permanece na nova Agenda enquanto “horizonte estratégico”, bem como os valores que a originaram. Isso porque, na visão dos integrantes do CDES, o referido “novo patamar” de desenvolvimento possibilitaria ao país, no período subsequente, realizar as transformações necessárias à sustentabilidade do “desenvolvimento econômico, social, político e cultural, acelerando o bem-estar generalizado da coletividade”. Para tanto, duas estratégias afiguravam-se como fundamentais: consolidar o “processo de expansão equânime do emprego e da renda, com fortalecimento do mercado interno, ancorado em um modo de produção, de consumo e de distribuição sustentáveis e a ampliação dos investimentos inovativos”; e alcançar uma “inserção ativa na economia internacional” (Idem, p. 17-18).

Essas duas estratégias, de acordo com CDES, permitiriam ampliar as dinâmicas apresentadas na AND. Para implementá-las, no entanto, seria necessário enfrentar diversos desafios. A ANC elencou os nove que o CDES considerava primordiais:

- 1) Os novos horizontes da educação; 2) Desafios do Estado democrático e indutor do desenvolvimento; 3) A transição para a economia do conhecimento; 4) Trabalho decente e inclusão produtiva; 5) Padrão de produção para o novo ciclo de desenvolvimento; 6) O potencial da agricultura; 7) O papel das infraestruturas: transportes, energia, comunicação, água e saneamento; 8) A sustentabilidade ambiental e; 9) Consolidação e ampliação das Políticas Sociais (Idem, p. 18).

Com base no que foi exposto, é possível argumentar que, embora o pretendido “pacto social” em torno do desenvolvimento não tenha sido exitoso, pelos motivos mencionados anteriormente, o advento desse espaço de concertação rendeu bons frutos no período aqui analisado – dentre os quais vale destacar dois. Em primeiro lugar, com a criação do CDES voltou-se a discutir questões relacionadas ao desenvolvimento: ainda que o debate tenha sido (e continue sendo) incipiente, contar com um espaço institucionalizado para tal representa um avanço significativo em relação ao histórico recente. O segundo, diz respeito

RS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS), Rio Branco, AC (Federação das Indústrias do Estado Acre - FIEAC); Recife, PE (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Pernambuco); Aracaju, SE (Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Sergipe); Santarém, PA (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Santarém - CODESS); Belém, PA (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM/PA); São Paulo, SP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP); Ribeirão Preto, SP (Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto - ACIRP); Salvador, BA (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado da Bahia / Associação Comercial da Bahia); Florianópolis, SC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC); Belo Horizonte, MG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG).

justamente à construção das Agendas de Desenvolvimento: referimo-nos tanto ao processo de construção, propriamente dito, quanto ao conteúdo das mesmas cujos contornos gerais acabamos de traçar.

No primeiro caso, a manutenção do processo dialógico entre os diversos interesses representados no CDES com vistas a construção de uma pauta mínima para o desenvolvimento é, em si mesma, significativa – haja vista se tratar de uma sociedade mais afeita à cooptação e à violência do que ao diálogo e ao debate político (Genro 2003, *op. cit.*). No que se refere ao conteúdo das agendas, é preciso ressaltar a convergência do mesmo com as linhas gerais do modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado no Brasil desde 2003. Num caso e noutro, o ponto de partida, por exemplo, é o mesmo: a desigualdade como obstáculo estrutural ao desenvolvimento, ao atuar, simultaneamente, enquanto limitador do crescimento e como potencializador da concentração de renda. Também nos dois casos, o objetivo geral, como não poderia deixar de ser, é a equidade, ou melhor, a diminuição progressiva da desigualdade. Finalmente, os instrumentos (em linhas gerais) pensados para transitar de um ponto ao outro também são muito semelhantes: grosso modo, intervenção estatal para a canalização de recursos em vetores como o incremento da renda dos mais pobres, expansão do mercado formal de emprego, crescimento progressivo do mercado interno, dinamização do acesso à educação e o adensamento das cadeias produtivas.

Conforme visto anteriormente, o CDES foi criado com o objetivo explícito de ser um órgão de assessoramento da presidência da república e, ao mesmo tempo, de interlocução com a sociedade civil organizada, em questões tangentes ao desenvolvimento. Os processos de construção das duas Agendas (AND e ANC), bem como o conteúdo resultante desses processos, foram ao encontro desses objetivos. Resta averiguar, tendo em vista os objetivos já referidos, qual o tipo de impacto (se é que houve algum) que o advento do CDES – enquanto espaço para concertação entre grupos sociais organizados acerca do desenvolvimento – tem para a análise do *tipo de Estado* que implementou a estratégia que vigorou entre 2003 e 2010. Esta e outras questões são tratadas no capítulo seguinte.

Capítulo II: Governos Lula e as capacidades estatais para o século XX

Na primeira parte deste trabalho, construiu-se o argumento de que a estratégia de desenvolvimento que vigorou entre 2003 e 2010, embora tenha pretendido, não conseguiu ser, de fato, desenvolvimentista. Com vistas a compreender por que essa intenção não se concretizou, busca-se nesta segunda parte do trabalho discutir alguns fatores relacionados ao papel desempenhado pelo Estado na condução de empreitadas desenvolvimentistas. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é verificar se a “elite modernizante” (Hirschmann, *op. cit.*) que ascende ao poder em 2003 foi capaz de— durante o processo de implementação daquela estratégia — forjar um ED. Para tanto, analisa-se esse processo com base nas três dimensões do referido conceito, sintetizadas anteriormente: uma contextual, uma institucional e outra volitiva (Perissinotto, *op. cit.*). O capítulo está dividido em três seções, cada uma delas ocupando-se de uma das dimensões do conceito.

2.1 A dimensão Contextual

Conforme visto anteriormente, a dimensão contextual refere-se a algumas condições situadas fora do Estado que, tanto em âmbito externo quanto interno, podem ou não favorecer o surgimento (ou a construção) de um “Estado desenvolvimentista”. O objetivo específico desta seção é analisar se os contextos externo e interno do período que estamos analisando foram ou não favoráveis para que o Estado nacional caminhasse na direção de um ED.

Do ponto de vista *internacional*, vimos que um contexto favorável envolve guerra ou outra ameaça externa que possa desencadear um “nacionalismo prático”, isto é, um processo de construção institucional capaz de sustentar a utilização de políticas econômicas voltadas à promoção do desenvolvimento e da industrialização, a fim de assegurar a soberania nacional diante de outros países (Perissinotto 2014, *op. cit.*). No caso em análise, embora não houvesse nenhum tipo de ameaça bélica à soberania nacional, é possível argumentar que, nos primeiros anos da década de 2000, o contexto econômico internacional pode ser caracterizado como uma “conjuntura crítica”⁷⁷ (Collier & Collier 1991), da qual emergia um conjunto de circunstâncias favoráveis a uma mudança de paradigma, em termos de modelo de desenvolvimento.

Já tivemos a oportunidade de mencionar que, durante os primeiros anos do presente século, após mais de uma década de experiências mal sucedidas na América Latina e no Leste Europeu, as políticas ortodoxas reunidas no célebre “Consenso de Washington” passaram a ser questionadas, ainda que parcialmente, inclusive por organismos multilaterais encarregados de promovê-las (como Banco Mundial e FMI, por exemplo) e por *policy makers*

⁷⁷ “Uma conjuntura crítica implica, primeiro, a presença de mudanças estruturais a serem enfrentadas pelos casos analisados; em segundo lugar, formas diversas, em cada caso, de reação a essas mudanças e, por fim, a produção (ou não) de legados distintos, que gerem uma sociedade significativamente diferente da anterior” (Collier & Collier 1991 *apud* Perissinotto 2014, p. 65, nota 15).

diretamente envolvidos em sua implementação⁷⁸. Essas críticas insuspeitas passaram a engrossar o coro daqueles que, há tempos, vaticinavam a ineficácia do modelo ortodoxo para promover crescimento econômico sustentado⁷⁹. Além disso, entre as principais críticas a esse tipo de política estava aquela endereçada ao abandono da soberania nacional (em matéria de política econômica), em favor de prescrições de organismos financeiros internacionais – FMI e Banco Mundial, entre outros.

É nesse cenário que ocorre a ascensão de candidatos de centro-esquerda, muitos deles críticos ferrenhos do chamado “modelo neoliberal”, em vários países latino-americanos – entre os quais Lula em 2002. Nesse sentido, é possível argumentar que a conjuntura internacional, nesse período, era mais favorável à substituição do paradigma de política econômica vigente do que à sua manutenção. De forma mais específica, assim como o paradigma desenvolvimentista foi sendo gradualmente substituído pelo da liberalização econômica, a partir dos anos 1980, nos países da periferia capitalista (Ferraz *et. al.* 2003, *op. cit.*), no início dos anos 2000, o contexto internacional indicava a ocorrência do inverso.

O *contexto nacional*, por sua vez, está relacionado, como vimos, ao conceito de “autonomia inserida” (Evans 1993; 1995). Nesse sentido, para que um Estado seja capaz de construir mecanismos institucionais que favoreçam o diálogo constante com grupos e classes sociais importantes, seria necessário que o mesmo não atuasse em um contexto social excessivamente fragmentado, isto é, sem interlocutores claros e organizados (Perissinotto, *op. cit.*). Antes de abordar os aspectos relacionados ao diálogo entre Estado e setores sociais organizados no período aqui analisado, vale a pena recuperar, brevemente, a *conjuntura política da época*, como forma de recompor o contexto nacional no qual estavam operando os agentes estatais.

Conforme já mencionado, o cenário eleitoral brasileiro de 2002 foi particularmente conturbado, com a crise daquele ano assumindo tal gravidade que beirou o colapso monetário e cambial (Moraes & Saad-Filho 2005; 2011). Mais especificamente, tendo em vista o desfecho cada vez mais provável daquele pleito, o Brasil sofreu com “forte ataque especulativo” em forma de redução de linhas de crédito externo, aumento do “prêmio de risco”, exigido por credores para adquirirem títulos brasileiros, e acentuada desvalorização cambial. Dessa forma, entre dezembro de 2001 e dezembro de 2002, o risco país aumentou de 963 para 1460 pontos básicos; a taxa de câmbio real/dólar americano saiu de 2,32 para 3,53; e a entrada líquida de capital externo caiu de US\$ 27 bilhões para US\$ 8 bilhões (Barbosa & Souza 2010, p. 58).

Foi nesse contexto que os principais candidatos à presidência da República (no pleito a ser realizado em outubro de 2002) assumiram um compromisso público de que, caso fossem eleitos, “respeitariam os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa e apoiariam um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo

⁷⁸ Luiz Carlos Mendonça de Barros, presidente do BNDES e ministro das telecomunicações nos governos FHC, por exemplo, sustenta que o Plano Real havia “envelhecido” e deixado de ser eficaz por manter-se preso a um falso dilema (fiscalismo *versus* desenvolvimentismo), sacrificando o setor produtivo nacional em função da opção “liberal” daquele governo (Barros 2002, p. 109-115).

⁷⁹ Sobre este assunto, ver os já mencionados trabalhos da chamada “terceira onda” de estudos sobre o papel do Estado em processos de desenvolvimento (Evans 1993). No Brasil, entre outros, ver Fiori (1993) e Tavares (1993).

Monetário Internacional (FMI), negociado pelo governo que findava” (Morais & Saad-Filho 2011, p. 509-510). Também se insere nesse contexto, a publicação (em junho de 2002) da controversa “Carta ao povo brasileiro” – na qual o principal candidato de oposição comprometia-se com o “controle da inflação”, o “equilíbrio fiscal” e o “superávit primário” (Lula 2002) – e do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (Programa de Governo 2002), também bastante comprometido com a solidez macroeconômica do Estado, conforme visto anteriormente.

Inserido nesse cenário, o pronto rompimento com o modelo ortodoxo, tão aguardado pelos setores, digamos, mais progressistas da sociedade, precisa ser analisado com cautela. Nesse sentido, a preocupação com a estabilidade de preços e com o ajuste fiscal do Estado, que levou o governo a aprofundar o chamado “tripé macroeconômico neoliberal”, não parece ser explicada satisfatoriamente quando colocada em termos de simples recusa do governo em promover o desenvolvimento⁸⁰. Tampouco convence o argumento de uma suposta fraqueza ideológica por parte do novo governo que, uma vez no poder, teria escolhido mudar de valores (Cardim de Carvalho 2003) ou se rendido “ao canto da sereia do discurso liberal” (Paulani 2003, p. 21).

Tendo em vista o cenário delineado há pouco, em janeiro de 2003, o novo presidente herdava, além de um Estado à beira de uma crise cambial e monetária, uma taxa de inflação acumulada superior a 12%. Nesse sentido, fosse qual fosse a orientação do novo governo (desde que não tivesse pretensões revolucionárias), a conjuntura histórica não deixava muita margem de manobra: sem resolver o problema da solvência fiscal do Estado e da instabilidade de preços, não seria possível retomar o crescimento e distribuir renda. Além disso, como argumenta Erber (2010, p. 40), “dado o traumático passado inflacionário brasileiro e os efeitos deletérios da inflação sobre os rendimentos das camadas mais pobres da população, que compõem o grosso do eleitorado, há uma compreensível relutância política”, por parte de qualquer governo, “em mostrar-se leniente com a inflação”.

Esse foi o contexto nacional no qual se inseriram algumas medidas destinadas a ampliar o diálogo com setores sociais organizados, por parte do governo inaugurado em 2003. Como se sabe, durante o período 1995-2002, o processo decisório acerca da política econômica foi caracterizado, sobretudo, pelo insulamento. Dessa forma, as decisões nessa seara estiveram restringidas à influência da presidência da República e dos chamado ministérios econômicos (Fazenda, Planejamento e presidência do Banco Central, notadamente) – algo que é apontado tanto por pesquisadores quanto por representantes dos principais interessados no processo de interlocução com o Estado, os setores empresariais organizados⁸¹.

Essa conhecida característica também foi negativamente destacada no já citado Programa de Governo de 2002. De acordo com este documento, seria necessário romper com o “insulamento burocrático” predominante no governo anterior, pois somente com “um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado” seria possível implementar um

⁸⁰ Como pode se depreender de vários trabalhos do chamado “novo-desenvolvimentismo”. Ver, entre outros, Sicsú *et. al.* (2003), Paula (2003) e Sicsú *et.al.* (2005).

⁸¹ Entre os primeiro ver, entre outros, Calabrez (2013), Diniz (1999; 2002), Diniz e Boschi (2007), Costa (1998) e Filgueiras (2006). Para relatos oriundos do setor empresarial ver, entre outros, Nunes (2016; 2014), IEDI (1999; 2001) e Costa (2005).

“modelo de desenvolvimento alternativo” (Idem, p. 03). Este último argumento foi reforçado no discurso de posse do novo presidente, no Congresso Nacional, no qual Lula sustentava que a mudança – aguardada após sua eleição – ocorreria não através de um “ato de vontade” ou de um “arroubo voluntarista”, mas “por meio do diálogo e da negociação” (Brasil 2003b, p. 01-02). Essa intenção, por sua vez, refletiu-se no processo de elaboração dos dois Planos Plurianuais realizados sob aquele governo: os planejamentos econômico e social expresso naqueles documentos contou com ampla participação tanto de setores sociais organizados quanto das diferentes esferas do governo (Brasil 2003a; Brasil 2007).

Finalmente, corroborando a intenção declarada pelo novo governo está uma das primeiras medidas práticas do presidente recém-eleito: a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Este, conforme visto no capítulo anterior, foi criado para “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade”⁸².

Como se percebe, tanto a intenção declarada quanto as medidas práticas tomadas possuíam um mesmo objetivo: aproximar o governo da sociedade. Por sua vez, a forma prevista para alcançar esse objetivo – novamente, tanto do ponto vista intencional quanto prático – também era uma só: aumentar a participação da sociedade organizada no interior do governo. Isso em boa medida foi feito. Como vimos, desde a elaboração do Plano de Governo até a construção das Agendas para o desenvolvimento no interior do CDES – passando pelo seu planejamento de médio prazo, durante a elaboração dos Planos Plurianuais – os governos Lula contaram com ampla participação da sociedade civil organizada. Algo que, é bom que se diga, estava longe de ser novidade em administrações petistas – vide, por exemplo, as diversas experiências de “orçamento participativo” em municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores antes de 2003. Tratava-se, portanto, desde o início, de trazer para a esfera federal a bem-sucedida trajetória participativa que o partido havia construído em governos municipais e estaduais (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a) – algo não apenas absolutamente legítimo, mas também fortemente desejável, do ponto de vista democrático.

Não é a isso, contudo, que se refere o contexto nacional favorável referido na dimensão contextual de um ED. Dessa perspectiva, trata-se de constatar que contextos nacionais pouco fragmentados tendem a ser mais favoráveis à construção e à sustentação de ED's. Isto porque os agentes estatais encarregados de tomar as decisões desenvolvimentistas tem, nesses casos, interlocutores não apenas claramente definidos, mas também estrategicamente escolhidos (Perissinotto 2014, op. cit.). Esse processo, naturalmente, está estreitamente relacionado com a adequada calibragem dos meios disponíveis para alcançar os fins pretendidos. Assim sendo, a interlocução da burocracia estatal deve se restringir àqueles atores cuja participação seja indispensável a busca dos objetivos estipulados em cada situação concreta. Nesse sentido, se o objetivo de determinada política setorial é desenvolver

⁸² Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

aqueles setores “portadores de futuro” – como a nanotecnologia, por exemplo – a interlocução com os setores tradicionais da indústria nacional, nesse caso, seria dispensável.

Isso quer dizer que um contexto nacional adequado não tem a ver, necessariamente, com o aumento da participação da sociedade civil organizada nas decisões do governo. Da perspectiva da construção de um ED, diga-se de passagem, esse processo pode ser inclusive contraproducente. Isto porque, a depender da magnitude da participação, o contexto social pode tornar-se suficientemente fragmentado para inviabilizar a articulação dos *policymakers* com os setores estratégicos à promoção do desenvolvimento. Portanto, da perspectiva de sua dimensão contextual, as medidas elencadas acima – embora aproximem o governo da sociedade civil organizada, o que (eu insisto) é legítimo e desejável do ponto de vista democrático – não propiciam um contexto nacional adequado à construção de ED.

Em suma, ao considerarmos os dois aspectos envolvidos na dimensão contextual de um ED, é possível argumentar que, durante o período em análise, embora houvesse uma conjuntura externa favorável, o mesmo não pode ser dito do contexto interno. No primeiro caso, a “conjuntura crítica” internacional (com políticas ortodoxas sendo criticadas inclusive por organismos multinacionais e *policymakers* encarregados de implementá-las) pode ser considerada favorável à mudança do tipo de estratégia de desenvolvimento a ser adotado – após o fracasso do modelo ortodoxo em várias partes do mundo. Já no cenário nacional, tanto as intenções quanto as iniciativas práticas conduzidas pelo novo governo tiveram o objetivo claro de aproximar o Estado do setores sociais organizados. A criação do CDES – composto por diversos representantes dos trabalhadores, do setor empresarial e do próprio governo – é o melhor exemplo nesse sentido. Esse incremento participacionista, no entanto, é bastante diferente de um contexto nacional no qual a burocracia econômica possui interlocutores claros e estratégicos em questões ligadas ao desenvolvimento – conforme previsto na dimensão contextual de um ED.

Esse aspecto contextual, no entanto, não é o único a ser considerado. Na seção seguinte analisa-se o contexto institucional no qual operaram os agentes estatais, ao conduzirem seu modelo de desenvolvimento.

2.2 A dimensão institucional

Conforme visto anteriormente, a dimensão institucional de um ED consiste em contar com uma burocracia autônoma e ao mesmo tempo inserida socialmente. Consideremos cada um desses aspectos separadamente, a começar pelo primeiro deles.

Para ser autônomo, como vimos, o corpo burocrático precisaria contar com as características típicas das burocracias modernas: competência técnica, *ethos* burocrático, critérios específicos de recrutamento, espírito de corpo e proteção contra pressões clientelistas. Evidentemente, esperar que a burocracia como um todo seja organizada de acordo com esses critérios típicos seria claramente um exagero, mas é preciso que ao menos “as agências responsáveis pelas decisões desenvolvimentistas sejam estruturadas de acordo com eles” (Perissinotto 2014, p. 62). Além disso, é fundamental que essa burocracia controle o processo decisório sobre política econômica. De acordo com Chalmers Johnson, o

controle efetivo desse processo por burocratas razoavelmente autônomos, e não por políticos, é indispensável a um ED (Johnson 1982 *apud* Perissinotto 2014, p. 62).

Esse tipo de processo decisório acerca da política econômica – majoritariamente dominado por burocratas que, embora sofram pressões externas, tomam a maioria das decisões, controlando tanto o planejamento quanto o orçamento – esteve presente não apenas no caso japonês descrito por Johnson, mas em todos os casos nos quais a construção de um ED foi bem sucedida. Assim, o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (Japão), o Conselho para o Planejamento Econômico e o Desenvolvimento (Taiwan), o Conselho de Planejamento Econômico (Coreia do Sul) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (Singapura) são exemplos de “agências piloto” marcadas por essas características (Woo-Cumings 1999, p.13).

No caso do Brasil, por diversas razões, o cenário é bastante distinto. Considera-se, a seguir, quatro aspectos relacionados ao processo decisório em torno da política econômica nacional, durante o período aqui analisado.

Em primeiro lugar, não houve, no período em análise, nenhuma tentativa de centralização do processo decisório acerca da política econômica nas mãos de um conjunto de burocratas razoavelmente autônomos, tal qual ocorrera nos países mencionados anteriormente. Algo que poderia ter sido perseguido, por exemplo, tentando reproduzir as “agências piloto” existentes em Estados nacionais exitosos na tarefa de promover o desenvolvimento. Isso porque, como vimos, esse tipo de experimento institucional facilita i) o processo de produção de decisões desenvolvimentistas; e ii) a reprodução de uma burocracia treinada para tomar esse tipo de decisão, algo imprescindível para a sustentação de empreendimentos do gênero ao longo do tempo.

Em segundo lugar, o sistema político brasileiro pós-redemocratização, como se sabe, reúne um sistema de governo presidencialista e um arranjo partidário de coalizão (Abranches 1988). O que faz com que a formação dos gabinetes ministeriais esteja primordialmente condicionada à necessidade de o presidente atender as exigências da coalizão que dá sustentação ao seu governo. O que os estudos da área mostram é que – via de regra – o presidente busca reproduzir no processo de distribuição das pastas a mesma proporcionalidade observada entre os partidos que compõem a coalizão, em termos de número de cadeiras ocupadas no parlamento. Portanto, o grande desafio do presidente, ao formar o gabinete, seria encontrar um equilíbrio entre os partidos que lhe dão sustentação política. Esse equilíbrio, no entanto, não depende apenas de um cálculo matemático sobre a proporção representativa de cada partido dentro da coalizão, mas principalmente da administração dos conflitos (recorrentes) na base desse processo. A distância ideológica entre um ministro indicado e o partido no governo, por exemplo, pode gerar tanto descontentamento dos aliados mais próximos quanto um “*ministerial drift*”, isto é, uma gestão ministerial que contrarie o programa do partido do presidente (Amorim Neto 1994, 2000; Vassela 2009; Batista 2013; Inácio 2013).

Dessa forma, a dinâmica desse processo tende a ser muito menos estável do que é esperado para um ED. Falando especificamente do período que está sob análise, durante os dois governos Lula foram formados 7 gabinetes ministeriais diferentes – sendo 5 deles no primeiro mandato e 2 no segundo. A média de duração desses gabinetes é pouco superior a

1 ano (13,7 meses). Além disso, o número de organizações partidárias que compunham cada um dos sete gabinetes do período variou entre um mínimo de 6 (em 2 gabinetes) e o máximo de 8 (em 3 gabinetes) – sendo que os dois gabinetes restantes foram compostos por 7 partidos. Considerando o período como um todo, as 36 posições ministeriais⁸³ foram ocupadas por 11 partidos diferentes (Inácio 2013, p. 48-56).

Adicionalmente, é preciso ter em conta a distância ideológica entre alguns dos integrantes da coalizão. Os gabinetes ministeriais dos governos Lula foram compostos por partidos de esquerda (PT, PCdoB e PDT), de centro (PMDB e PSB) e de direita (PL, PTB, PPS, PV, PP e PR)⁸⁴. Nesse sentido, embora uma parte da literatura sobre carreiras políticas caracterize o caso brasileiro como um sistema centrado no Executivo (*executive-centric system*) – tendo em vista o controle exercido por esse Poder sobre a produção legislativa (Figueiredo e Limongi 2001), sobre o aparelho de Estado (Amorim Neto 2002; Santos 2002) e sobre os recursos orçamentários (Pereira & Muller 2002; Raile *et. al.* 2011) – não se pode ignorar que os partidos legislativos são atores decisivos nos processos de formação das coalizões (Figueiredo & Limongi 2001; Santos 2002).

Sendo assim, é preciso ter em conta também que, em um contexto que promove a competitividade interpartidária, a capacidade de retenção de quadros, por parte dos partidos, passa a ser uma variável fundamental à sobrevivência das organizações partidárias (Inácio 2013; Meneguello 2012). Inserido nesse contexto, a prerrogativa de alocar alguns de seus membros em posições ministeriais assume elevado valor relativo para os partidos – seja para aqueles empenhados nas disputas presidenciais, seja para aqueles ocupados com os embates legislativos e subnacionais (Inácio 2013, p. 53-55). Dito de outro modo, o processo de formação de gabinetes ministeriais, no caso do brasileiro, não depende apenas da iniciativa do Executivo, mas também das estratégias de retenção e renovação de quadros encampadas pelos partidos que compõem a coalizão.

Esse processo, como se percebe, é bastante distinto daquele encontrado em EDs típicos. No caso brasileiro, o processo decisório em matéria de política econômica não está concentrado nas mãos de burocratas razoavelmente autônomos, mas subordinado à dinâmica instável do presidencialismo de coalizão. Sendo assim, as exigências políticas das indicações dos chefes das pastas ministeriais podem ir de encontro às exigências técnicas desses ministérios. Dessa forma, dependendo da orientação ideológica de quem ascende ao ministério, o planejamento econômico e orçamentário voltado à promoção do desenvolvimento, por exemplo, pode ficar seriamente comprometido. Esse cenário, portanto, afigura-se pouco adequado ao surgimento e à reprodução de burocracias tecnicamente competentes para tomar decisões desenvolvimentistas – condição necessária à formação de um ED, como vimos.

É importante ressaltar que, ao se levar em conta os possíveis impactos oriundos arranjo institucional brasileiro, não se está aqui a endossar uma perspectiva teórica que transforma o “presidencialismo de coalizão” numa espécie de mantra, capaz de explicar todas as mazelas da política brasileira – da fragmentação partidária (Mainwaring 1993; 1991) à

⁸³ Inclui Ministérios, Ministérios Extraordinários e outros cargos com *status* ministerial como, por exemplo, a presidência do Banco Central do Brasil e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

⁸⁴ Partidos de esquerda, centro e direita definidos conforme Zucco Jr. (2011).

corrupção eleitoral (Avritzer 2016). O objetivo aqui é tão somente salientar as diferenças entre esse processo decisório e aquele encontrado em ED's típicos.

O que nos conduz ao *terceiro aspecto* a ser considerado aqui.

É preciso ter em conta que, mesmo sob a égide do malfadado presidencialismo de coalizão, o presidente e o seu partido não se encontram simplesmente subordinados aos mandos e desmandos de sua base aliada. Isto porque, ainda que precise considerar a proporcionalidade das cadeiras ocupadas pelas legendas partidárias que compõem sua base de apoio, ao formular a composição de seu gabinete ministerial, o chefe do Executivo sabe que também precisa avançar na implementação de seu Programa de Governo. É este último objetivo, aliás, que orienta a formulação do gabinete. Nesse sentido, conforme observado por Adriano Codato e Paulo Franz, no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro, ministros de Estado “cumprem uma dupla função”: de um lado, precisam garantir que o processo de formulação e implementação de políticas públicas esteja em consonância “com as diretrizes do presidente da República e do programa do seu partido”; de outro, precisam se valer da articulação política para angariar apoio partidário – assegurando, assim, que os projetos de iniciativa do governo possam ser aprovados no Congresso Nacional (Codato & Franz 2017, p. 45).

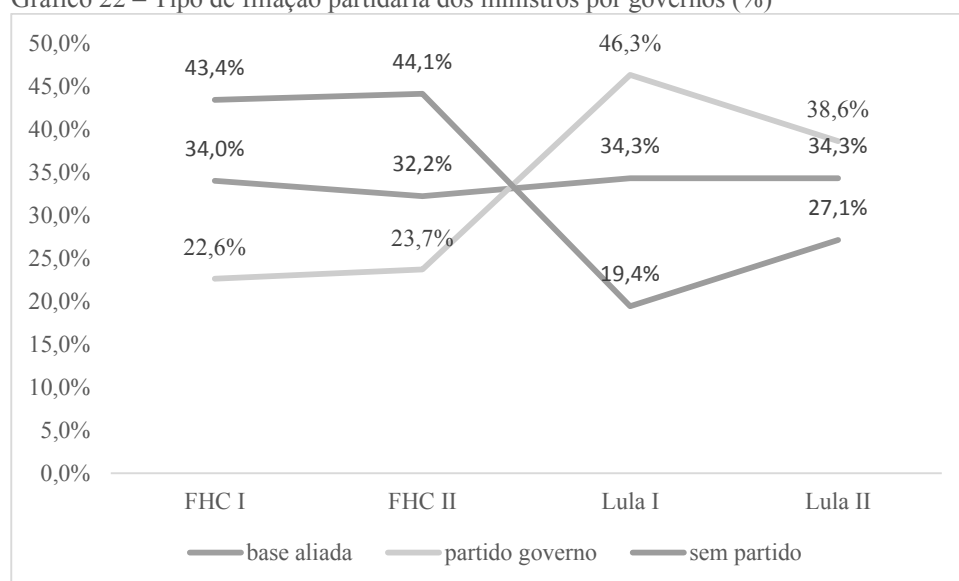
É justamente por causa dessa dupla função exercida pelos ministros que, em todos os governos do atual regime democrático, algumas pastas ficam fora do processo de partilha conduzido pelo Executivo. Esse processo é conduzido mediante a utilização da prerrogativa de “nomeações da casa” – isto é, aqueles nomes escolhidos diretamente pelo próprio presidente ou por seu partido, sem a interferência das demais legendas que integram a coalizão de apoio ao governo. Esse expediente é em geral utilizado como forma de assegurar a convergência entre a orientação efetiva do governo e aquelas diretrizes consideradas inegociáveis pelo partido do presidente.

Esse tem sido o tratamento dado àquelas pastas mais estreitamente relacionadas com política macroeconômica, no período pós-estabilização monetária. Nesse sentido, todos os titulares das pastas da Fazenda, do Planejamento e da presidência do Banco Central entre 1995 e 2014 ou pertenciam ao partido do presidente ou não eram filiados a nenhuma legenda no ato da nomeação. Há uma única exceção: Paulo de Tarso Almeida Paiva era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que fazia parte da base aliada do governo, quando ocupou o ministério do Planejamento por exatos 365 dias – entre 31 de março de 1998 e 31 de março de 1999. Paiva, no entanto, já fazia parte do governo Cardoso desde o seu início, tendo ocupado a pasta do Trabalho entre janeiro de 1995 e março de 1998. Durante a reforma ministerial empreendida no começo deste último ano, o ex-ministro pretendeu deixar o governo para disputar uma cadeira na Câmara dos Deputados ou o cargo de vice-governador de seu estado natal – Minas Gêrias. Paiva foi convencido a permanecer no governo pelo ex-governador mineiro Hélio Garcia, de quem havia sido secretário do Planejamento – atendendo a um pedido do próprio presidente Fernando Henrique, que o nomeou para o ministério do Planejamento⁸⁵.

⁸⁵ Verbete biográfico do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Escola de Ciências Sociais da Fundação

Falando do período que nos interessa mais diretamente, durante os governos Lula, as chamadas nomeações da casa também foram utilizadas – e não apenas para as pastas relacionadas a política macroeconômica. Como se percebe olhando para o gráfico 22, o referido expediente experimentou um salto a partir de 2003. Usando o período Cardoso como balizador comparativo é possível perceber que há uma clara inversão entre as taxas de ministros sem filiação partidária, no momento da nomeação, e aqueles pertencentes ao partido do governo. No primeiro caso, o percentual de 44,1% do segundo governo Cardoso cai para 19,4% no primeiro governo Lula. Os filiados ao partido do governo, por sua vez, que representavam 23,7% no segundo mandato de Fernando Henrique, alcançam 46,3% no primeiro mandato de Lula – ou seja, quase a metade dos ministros pertenciam ao partido do presidente⁸⁶.

Gráfico 22 – Tipo de filiação partidária dos ministros por governos (%)



Fonte: Codato e Franz (2017, p. 58).

Portanto, a dinâmica subjacente ao presidencialismo brasileiro não impediu que o ex-presidente Lula e seu partido controlassem as nomeações consideradas estratégicas para as diretrizes do programa que pretendiam implementar. Isso significa que, embora a natureza desse arranjo institucional seja um fator de influência a ser considerado, ela não é um determinante do sucesso ou do insucesso da agenda pretendida pelo governo.

Finalmente, o *quarto aspecto* a ser destacado aqui, ainda no que se refere ao processo decisório acerca da política econômica, tem a ver com a capacidade de planejamento e execução por parte da burocracia econômica do Estado – isto é, daqueles agentes

Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-de-tarso-almeida-paiva>. Acessado em 09/11/2017.

⁸⁶ Outra informação relevante mostrada no gráfico 14 é que o percentual de ministros pertencentes aos partidos da base aliada permanece estável durante todo o período (em torno de 34%) – corroborando um outro achado dessa literatura: as taxas de coalescência dos governos Cardoso e Lula são semelhantes (Inácio & Rezende 2015; Amorim Neto 2007). A taxa de coalescência mede a proporcionalidade entre a quantidade de cadeiras ocupadas pelo partido na Câmara dos Deputados e sua representatividade na composição do gabinete ministerial.

responsáveis por planejar o desenvolvimento. Entre 2003 e 2010, a capacidade de planejamento dessa burocracia econômica esteve seriamente comprometida. Isto porque, nas duas décadas anteriores, essa atividade simplesmente deixou de ser exercida. Nesse sentido, como observaram Denis Gimenez e José Celso Cardoso Jr, ao analisarem o planejamento governamental realizado nesse período, a dificuldade de execução ficou evidente, prejudicada tanto pela crise econômica dos anos 1980 quanto pelas “reformas do Estado” nos anos 1990 – que desmontou, desorganizou ou desmobilizou parte importante da burocracia estatal. Além disso, seguem os autores, foram criadas progressivas dificuldades legais “para a efetivação do gasto público”, conformando um arranjo institucional destinado a “frear Estado”⁸⁷ (Gimenez & Cardoso Jr. 2012, p. 79).

Esse fator, à diferença da dinâmica que caracteriza o presidencialismo de coalizão, tem um caráter determinante no que diz respeito aos rumos da estratégia de desenvolvimento. Isso porque a capacidade de planejamento e de execução da burocracia econômica do Estado aparece diretamente relacionada ao êxito de empreendimentos desenvolvimentistas recentes, sobre os quais a literatura acerca dos ED’s foi construída. Dito de outro modo, contar com uma burocracia econômica capacitada para planejar e executar metas desenvolvimentistas é condição necessária ao êxito desse tipo de estratégia.

A questão da autonomia decisória da burocracia, no entanto, não é a única presente na dimensão institucional de um ED. Esta, como vimos, também envolve *inserção social*, isto é, a burocracia estatal precisa contar com mecanismos institucionais que lhe permitam dialogar permanentemente com “setores econômicos estratégicos e organizados da sociedade em que atua, notadamente capital e trabalho”. Esse diálogo permite ao ED estabelecer, negociar e hierarquizar prioridades, permitindo assim uma condução seletiva do processo decisório e uma atuação estratégica na promoção do desenvolvimento – evitando a perda desnecessária de tempo, recursos e energia (Perissinotto 2014, *op. cit.*).

No caso da estratégia inaugurada em 2003, havia (é verdade) uma clara intenção em romper com o “insulamento burocrático” atribuído ao governo anterior – sobretudo em matéria de política econômica. Essa intenção, conforme mencionado, aparece já no Programa de Governo apresentado em 2002, ao sustentar que “um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado” seria imprescindível para implementar um “modelo de desenvolvimento alternativo” (*op. cit.*); e é reafirmada no discurso de posse do novo presidente, no Congresso Nacional, no qual Lula dizia que a mudança ocorreria através “do diálogo e da negociação” (Brasil 2003b, *op. cit.*).

A referida intenção, por sua vez, refletiu-se no processo de construção dos dois Planos Plurianuais realizados naquele período. No caso do PPA 2004-2007, conforme visto anteriormente, o planejamento econômico e social expresso naquele documento contou “com ampla participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo”. Nesse sentido, “foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil”. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) “reuniu-se várias vezes para discutir e fazer sugestões ao PPA” (Brasil 2003a, p. 13-14). Dessa forma, da

⁸⁷ A questão da capacidade de planejamento por parte da burocracia estatal será retomada na quando falarmos da dimensão volitiva do ED e no capítulo seguinte.

perspectiva de seus formuladores, ao “incorporar a voz da cidadania na formulação estratégica do futuro”, o documento rompia tanto com o “autoritarismo estatal” dos anos 1970 quanto com a “exclusão das prioridades nacionais” dos anos 1990 (Idem, p. 06).

O PPA 2008-2011, por sua vez, era visto como “canal fundamental para a ampliação e consolidação da participação social” enquanto “mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado”. Além disso, esse processo era visto como “a continuidade desse espaço de participação cidadã, já verificado na elaboração do PPA 2004-2007”, e pretendia, adicionalmente, induzir a sociedade a “participar do monitoramento da implementação do PPA, dos processos de revisão anual e, assim, efetivar um processo de controle social da gestão pública”. Todo esse processo de ampliação do diálogo foi viabilizado e potencializado a partir da criação do CDES, que surge, como vimos, como uma clara tentativa, por parte do novo governo, de facilitar o diálogo entre Estado e grupos sociais organizados.

Portanto, como se percebe, a intenção declarada de romper com o chamado “insulamento burocrático”, ampliando e diversificando os canais de participação e aproximando o Estado dos grupos sociais organizados, produziu iniciativas importantes nessa direção.

Essa abertura dos portões do Estado para a sociedade civil organizada, no entanto, não guarda qualquer semelhança com aquilo que se entende por “inserção social” na dimensão institucional de um ED. Neste caso, trata-se, a exemplo daquilo que é recomendado em termos de contextos nacionais favoráveis, de garantir que a burocracia econômica do Estado, mesmo sendo autônoma, conte com interlocutores claros e estratégicos em setores específicos da sociedade. Isto porque, dessa forma, o processo de hierarquização de prioridades é facilitado, permitindo, ao poupar recursos e energia, uma busca mais eficiente por metas desenvolvimentistas.

Nesse caso, portanto, um aumento extensivo da participação social – também à semelhança do que ocorre em contextos sociais muito fragmentados – pode dificultar a negociação, o estabelecimento e a hierarquização de prioridades, diminuindo a eficiência e, até mesmo, inviabilizando o planejamento adequado e a promoção do desenvolvimento. Assim sendo, embora as iniciativas elencadas acima tenham, de fato, ampliado o diálogo entre governo e sociedade civil organizada, tal qual previsto na estratégia inicial, elas não foram úteis para estabelecer o tipo de inserção social do qual necessita a burocracia econômica de um ED.

Em suma, ao se considerar os dois aspectos envolvidos na dimensão institucional de um ED, é possível argumentar que a burocracia que conduziu a estratégia de desenvolvimento do período 2003-2010 não contou nem com a autonomia nem com a inserção necessárias para uma escalada desenvolvimentista. Essas duas ausências, por sua vez, trazem dois tipos de dificuldades a empreendimentos do gênero. Em primeiro lugar, a ausência de uma burocracia autônoma faz com que o processo decisório em torno da política econômica esteja excessivamente subordinado à dinâmica de interesses da esfera política – podendo inviabilizar um planejamento consistente do desenvolvimento. Em segundo lugar, a ausência de uma burocracia inserida, dificulta que decisões econômicas sejam devidamente respaldadas por aqueles grupos considerados estratégicos para a promoção de determinada política de desenvolvimento.

Resta analisar ainda a última das três dimensões relacionadas à construção de um ED. Este é o assunto da seção seguinte.

2.3 Dimensão Volitiva

Conforme visto anteriormente, a dimensão volitiva de um ED depende de três aspectos intimamente relacionados. Inicialmente, está condicionada à presença de uma “elite modernizante”, isto é, de um grupo disposto a tomar “decisões desenvolvimentistas” (Hirschmann 1964). Em segundo lugar, depende da capacidade da referida elite de “iniciar e sustentar um processo de *state-building* que produza instituições estatais aptas a perseguir metas desenvolvimentistas” (Perissinotto 2014, *op. cit.*). Finalmente, o eventual êxito desse processo de construção institucional e de perseguição de metas desenvolvimentistas depende da capacidade de a “elite modernizante” construir uma “coalizão desenvolvimentista” (Leftwich 2010), em conjunto com outras elites exteriores ao Estado, capaz de sustentar, politicamente, esse tipo de empreitada.

O objetivo desta seção é verificar se esses aspectos estiveram presentes na experiência brasileira do período 2003-2010, começando pelo primeiro deles.

Um dos principais argumentos deste trabalho, construído na primeira parte do texto, é que a estratégia de desenvolvimento que vigorou no Brasil entre 2003 e 2010 pretendeu, desde o início, ser desenvolvimentista – isto é, estavam presentes um projeto nacional (envolvendo a nação e seu futuro, a intervenção estatal (como caminho para viabilizá-lo) e a industrialização (enquanto ferramenta para a expansão da produtividade e do progresso técnico, encurtando as distâncias para com a fronteira tecnológica). Esse projeto, como vimos, teve como ponto de partida um aspecto intimamente ligado à tradição desenvolvimentista: a percepção do “não desenvolvimento”, isto é, de um estado de coisas a ser superado. Na visão dos agentes que assumem o governo em 2003, esse *status quo* poderia ser sintetizado em uma única palavra: desigualdade.

Na tradição desenvolvimentista, como se sabe, esta última é vista enquanto obstáculo estrutural ao desenvolvimento⁸⁸, por limitar o crescimento e, ao mesmo tempo, potencializar a concentração de renda. Não por acaso, a estratégia desencadeada em 2003 partiu de um diagnóstico composto por desigualdade social elevada e crescimento econômico diminuto (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a). Dessa perspectiva, superar o “não desenvolvimento” dependia, primordialmente, de combater a pobreza e melhorar o perfil de distribuição de renda – algo que orientou a maioria das iniciativas do governo entre 2003-2010, conforme visto nos capítulos anteriores. Essa “dimensão social” do projeto desencadeado em 2003 precisaria, na visão daqueles agentes, ser complementada por uma “dimensão nacional”, cujo principal objetivo era recuperar o setor produtivo nacional. Essa recuperação, como também já foi visto, deveria ser capitaneada pelo setor industrial, tendo em vista o impacto deste último tanto na expansão da produtividade e do progresso técnico da economia quanto na sustentação do “ciclo virtuoso” entre investimento e consumo, que se pretendia criar (Programa de Governo 2002; Brasil 2003a; Brasil 2007).

⁸⁸ Essa perspectiva é convergente com aquela que emerge no interior do CDES, como vimos.

Naturalmente, uma estratégia desse tipo não é projetada, muito menos perseguida na prática, de maneira acidental ou não-intencional. Aliás, este é outro traço característico da tradição desenvolvimentista: desta perspectiva, o desenvolvimento não é um processo espontâneo. Portanto, o processo de implementação de uma estratégia como aquela desencadeada em 2003 não poderia ter prescindido da presença de um grupo de agentes (ou de uma “elite modernizante”) disposto a tomar “decisões desenvolvimentistas”. A análise empreendida nos capítulos anteriores trouxe bons indicadores a esse respeito.

De forma mais específica, a referida análise mostrou que os agentes que assumem o governo em 2003 não apenas eram portadores de uma intenção desenvolvimentista, mas também colocaram em prática diversas medidas convergentes com essa intenção. Assim, a partir de 2003, um projeto nacional com vistas a transformar um estado de coisas na direção de um fim considerado desejável, tendo como principal instrumento a intervenção deliberada e sistemática do Estado, passou a ser perseguido pelo governo.

Tendo isso em conta, é possível argumentar que, no caso em análise, esteve presente uma elite modernizante disposta a tomar decisões desenvolvimentistas, como recomenda a dimensão volitiva de um ED. Esta última, no entanto, não envolve apenas o aspecto tratado acima.

A presença de uma “elite modernizante”, embora seja condição necessária à conformação de um ED, não é condição suficiente. Construir (ou reconstruir) instituições habilitadas a tomar decisões desenvolvimentistas também é indispensável. Isso porque processos como a hierarquização de prioridades e a alocação de recursos orçamentários, por exemplo, precisam ser orientados à promoção do desenvolvimento e, para tanto, devem ser conduzidos por uma burocracia talhada para fazê-lo. Em outros termos, prescindir de uma burocracia preparada para tomar decisões desenvolvimentistas tende a inviabilizar (ou ao menos dificultar) uma empreitada nesses moldes, por comprometer, em termos gerais, a adequada capacidade do Estado para planejar o desenvolvimento.

No que refere a este último aspecto, Denis Gimenez e José Celso Cardoso Jr., em trabalho já citado, concluem – após analisarem trinta dos mais importantes documentos do planejamento econômico do Estado, publicados entre 2003 e 2010 – que “ficou notória a dificuldade de execução do planejamento por parte de um setor público que sofreu sobremaneira com a crise econômica na década de 1980 e, mais ainda, com as chamadas ‘reformas do Estado’, nos anos 1990, sob hegemonia liberal”. Isso porque, seguem os autores, esse processo fez com que parte importante da burocracia estatal fosse “desmontada, desorganizada ou desmobilizada pela falta de atividade”, ao longo daquelas duas décadas (Gimenez & Cardoso Jr. 2012, p. 79).

Esse ponto de vista é corroborado por Pessoa de Carvalho, ao analisar a evolução histórico-institucional da burocracia e da ocupação do setor público brasileiro no pós-1930. De acordo com o autor, a crise financeira e fiscal do Estado, desencadeada ainda na década 1970, acabou por gerar um longo período de estagnação, expansão inflacionária, déficit público e crise da dívida externa que, no final da década de 1980, reforçaria a tese de que os referidos problemas econômicos se originavam no agigantamento do Estado e em sua ação desenvolvimentista. O somatório dos efeitos de todos esses processos culminou nas chamadas “reformas do Estado”, durante os anos de 1990, com impacto profundo na

constituição da burocracia estatal brasileira. O Programa Nacional de Desestatização, por exemplo, foi responsável pela privatização de 57 estatais federais, 24 bancos e empresas estaduais e pela venda de participações acionárias em outras 13 (Pessoa de Carvalho 2011, p. 74-75).

Paralelamente, passou a vigorar a restrição e/ou suspensão dos concursos públicos, declinando de forma contínua o número de servidores públicos recrutados por esse expediente. Durante os governos Cardoso, por exemplo, o número de admissões por concurso na administração federal reduziu-se drasticamente: a curva descendente e acentuada parte de 19.675, em 1995, e chega a apenas 30, em 2002 (Cardoso Jr. & Nogueira 2011, p. 246). Adicionalmente, durante esse período, também foram criadas novas regras para a alocação de recursos: medidas como Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações criaram dificuldades crescentes para a efetivação do gasto público (Gimenez & Cardoso Jr. 2012; Pessoa de Carvalho 2011).

Com base no que foi exposto, é possível argumentar que, embora a elite que assume governo em 2003 estivesse imbuída de pretensões desenvolvimentistas, a burocracia estatal disponível para conduzir uma empreitada nesses moldes encontrava-se muito aquém daquilo que seria necessário. Nesse sentido, para levar adiante (mesmo que parcialmente) suas intenções, o novo governo precisaria (re)construir parte importante da burocracia estatal. Em outros termos, o êxito do novo modelo de desenvolvimento dependeria, em boa medida, do processo de *state-building* necessário para implementá-lo – sobretudo naqueles setores relacionados ao planejamento econômico do Estado e à adequada alocação de recursos.

No que se refere ao primeiro desses aspectos – com base no principal instrumento de planejamento de médio prazo disponível, o Plano Plurianual – foi possível observar um grande esforço do novo governo para recuperar a capacidade de planejamento do Estado e orientá-la para o desenvolvimento. Enquanto os documentos elaborados no âmbito do PPA 2004-2007 representaram uma tentativa de diagnóstico genérica e com “um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento”, aqueles produzidos no ambiente do PPA 2008-2011 possuíam natureza bastante distinta. Dessa forma, mesmo preservando o esforço de manutenção da participação social e de compartilhamento das decisões do primeiro PPA, o segundo apresenta maior centralização do planejamento e de sua execução. Em termos mais específicos, os documentos produzidos no âmbito do PPA 2008-2011 foram “elaborados com um grau de concretude visivelmente maior, um pragmatismo declarado que procura responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais” (Gimenez & Cardoso Jr. 2012, p. 72).

A essa evolução do planejamento econômico do Estado, somou-se um grande empenho na recomposição do setor público nacional, desaparelhado durante os anos noventa, como mostra o estudo intitulado “Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro”, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse estudo detalhado apresentou, entre outras, as seguintes conclusões: i) houve um movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, durante a primeira década deste século; ii) em termos quantitativos, enquanto o crescimento médio anual da ocupação no setor público foi de 1,5%, no período 1995-2002, alcançou 3,6% entre 2002 e 2007; iii) em termos qualitativos, esse processo de recomposição ocorreu com base em critérios meritocráticos

(via concursos públicos) e predominantemente em atividades-fim (com exigência de nível superior de educação) o que, além de proporcionar perfis de escolarização mais elevados, potencialmente amplia a produtividade agregada do setor público; iv) a forma contratual predominante nesse processo (ainda em termos qualitativos) foi a estatutária, em detrimento tanto da celetista quanto de formas irregulares e/ou precárias, o que confere maior estabilidade e homogeneidade à categoria, aspectos considerados essenciais ao desempenho satisfatório do Estado no longo prazo (IPEA 2011).

Por outro lado, os avanços registrados no planejamento e os esforços de recomposição da burocracia estatal conviveram com diversos entraves, no que se refere à alocação de recursos adequada à promoção do desenvolvimento. Isso porque a burocracia estatal continuou a operar, entre 2003 e 2010, em um ambiente de rigidez orçamentária.

Parte dessa rigidez, como se sabe, foi produzida pela própria Constituição de 1988, ao incorporar diversas demandas da sociedade em forma de vinculações de receita. Diante da insuficiência de recursos desvinculados para gerar superávit fiscal e atender despesas discricionárias do Orçamento, a União passou a utilizar – a partir de 1994 – um mecanismo de flexibilização financeira e orçamentária, o Fundo Social de Emergência (FSE); este instrumento foi prorrogado e, com algumas modificações, passou a ser chamado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); desde o ano 2000, no entanto, o mesmo é conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esse mecanismo, que vem sendo sistematicamente prorrogado desde a sua criação, tem sido utilizado pelos sucessivos governos – dada a dificuldade de se realizar uma reforma fiscal ampla – para reduzir a rigidez orçamentária prevista constitucionalmente⁸⁹ (Dias 2011).

A referida rigidez do Orçamento nacional, com vimos, foi aprofundada, durante os anos noventa, por medidas como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações, que criaram dificuldades crescentes para a efetivação do gasto público (Gimenez & Cardoso Jr. 2012; Pessoa de Carvalho 2011). Sem entrar na discussão sobre o mérito de cada uma dessas medidas, é possível dizer que a rigidez orçamentária instituída pela Carta de 1988 e aprofundada durante os anos noventa é “prejudicial ao manejo dos recursos em prol do planejamento do desenvolvimento” – situação que foi agravada pelo arranjo institucional produzido durante aquela década, pensado para “frear o Estado” que (acreditava-se) deveria ser pouco atuante (Gimenez & Cardoso Jr. 2012, p. 79).

Portanto, embora tenha alcançado avanços importantes, o processo de (re)construção institucional conduzido durante o período 2003-2010 não foi suficiente para produzir uma burocracia estatal apta e aparelhada para tomar decisões desenvolvimentistas, como prevê a dimensão volitiva de um ED.

Resta considerar o terceiro e último aspecto desta dimensão, qual seja, o da construção de uma “*coalizão desenvolvimentista*”. Esta, como vimos, precisa ser conformada tanto por membros da “elite modernizante” à frente do Estado quanto por membros de

⁸⁹ Na prática, a DRU permite ao governo federal utilizar, livremente, 20% de todos os tributos federais que, por lei, estariam vinculados a fundos e despesas (Senado Federal). Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acessado em 23/03/2016.

outras elites fora do governo, a fim de sustentar (politicamente) a escalada desenvolvimentista.

Conforme já mencionado, a pretensão de estabelecer amplo diálogo social, com vistas a implementar um projeto nacional de desenvolvimento, esteve presente desde o lançamento do Programa de Governo em 2002. Nesse sentido, “para mudar o rumo do Brasil” – com crescimento, emprego e inclusão social – seria necessário “um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado”. Para viabilizar esse “novo contrato social” o governo estimularia “a ampliação do espaço público”, tentando reproduzir na esfera federal algo semelhante às experiências dos orçamentos participativos, já realizados pelo partido nas esferas municipal e estadual (Programa de Governo 2002, p. 02-03).

Na mesma direção foi o discurso de posse do novo presidente, no dia primeiro de janeiro de 2003. Nele, Lula reconhecia que havia sido eleito para promover a “mudança” e afirmava que o Brasil avançaria na direção dos compromissos de campanha. Esse processo, no entanto, seria gradativo e continuado e não um “simples ato de vontade” ou um “arroubo voluntarista”. Ao contrário, a mudança deveria ocorrer através do “diálogo” e da “negociação”. Além disso, o presidente recém-eleito reiterava outro ponto do Programa utilizado na campanha: o Brasil não poderia prescindir “de um verdadeiro projeto de desenvolvimento nacional e de um planejamento, de fato, estratégico” (Brasil 2003b, p. 01-02).

Essa intenção de ampliar a participação e o diálogo social também orientou a construção dos principais instrumentos de planejamento de médio prazo disponíveis ao governo, os Planos Plurianuais. Como vimos, tanto o PPA 2004-2007 quanto PPA 2008-2011 foram feitos com ampla participação tanto da sociedade brasileira (via entidades organizativas) quanto das várias esferas de governo – via Fóruns da Participação Social (que ocorreram em todos os estados e no Distrito Federal) e outras conferências.

Como se percebe, não se ignorava que o projeto de desenvolvimento pretendido precisaria de sustentação política. Além disso, de forma logicamente coerente, as iniciativas práticas do governo foram condizentes com a intenção declarada: sustentar um projeto nacional de desenvolvimento através de um processo amplo de diálogo e negociação com a sociedade civil organizada. Além de aparecer nos documentos programáticos e em diversas iniciativas práticas do governo, essas intenções também orientou a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – a principal iniciativa no sentido de angariar apoio para a estratégia de desenvolvimento pretendida.

O objetivo geral, como vimos, era que esse órgão consultivo assessorasse e respaldasse a presidência da República em questões pertinentes ao desenvolvimento econômico e social. No entanto, apesar da alcunha de Conselho, a composição do CDES denotava que a função a ser desempenhada por ele seria de outra natureza, que não aquela de caráter eminentemente técnico-administrativo. Fosse este último o caráter pretendido, o órgão não poderia ser composto por noventa conselheiros, oriundos dos mais diversos setores da sociedade. A composição do CDES vai ao encontro de uma estratégia que pretendia se apoiar na ampla participação e no diálogo com os diversos setores da sociedade organizada.

Novamente, embora legítima e desejável do ponto de vista da qualidade da democracia, a criação do CDES não pode ser considerada sequer como uma tentativa de construir uma “coalizão desenvolvimentista”, nos moldes daquela prevista na dimensão volitiva de um ED. Isso porque, nesse tipo de coalizão, o que se espera é que a elite estatal se associe com aqueles grupos considerados estratégicos para a condução da estratégia que se quer implementar – notadamente com representantes daqueles setores que a política de desenvolvimento pretende promover. Também neste caso, a participação direta de amplos e diversificados setores sociais, tal qual ocorrera no âmbito do CDES, pode ser contraproducente à promoção do desenvolvimento.

Dessa forma, no que se refere à dimensão volitiva de um ED, a experiência desenvolvimentista do período 2003-2010 contou com a presença de uma elite modernizante, disposta a tomar decisões desenvolvimentistas – incluindo aquela de conduzir o processo de (re)construção institucional imprescindível para uma empreitada nesses moldes. Esse esforço de reconstrução, no entanto, não foi suficiente para produzir uma burocracia estatal apta e aparelhada para perseguir metas desenvolvimentistas. Além disso, a referida elite, também não conseguiu construir uma “coalizão” capaz de suportar e legitimar, perante a sociedade, o referido processo de *state building*, o planejamento econômico do Estado, a adequada alocação de recursos, a busca persistente por metas desenvolvimentistas – entre outros fatores imprescindíveis à sustentação do empreendimento.

A esta altura, já é possível considerar, sinteticamente, o caso em análise a luz das três dimensões previstas no conceito de Estado Desenvolvimentista. O quadro 03 resume, esquematicamente, a presença ou ausência dos atributos previstos nessas três dimensões conceituais, a partir da análise efetuada acima.

Como se percebe, apenas dois dos sete atributos previstos nas três dimensões do conceito de ED estiveram presentes no caso em análise. De maneira mais específica, apenas um contexto internacional relativamente favorável a mudança do tipo de estratégia que vinha sendo conduzida até 2002 e a ascensão de uma elite modernizante, disposta a caminhar na direção de um modelo de promoção ativa do desenvolvimento via intervenção estatal, é que podem ser considerados como aspectos favoráveis à conformação de um ED. Os demais aspectos envolvidos não estiveram presentes e não puderam ser forjados.

Nos casos do contexto interno, da inserção social da burocracia econômica e da coalizão desenvolvimentista, como vimos, houve grande esforço por parte do governo no sentido de romper o “insulamento burocrático” identificado em governos anteriores. Nesse sentido, o objetivo geral foi aproximar os agentes estatais da sociedade civil organizada, ampliando significativamente as arenas participativas. Embora tenha se mostrado exitoso, esse processo de extensão da participação dos grupos sociais organizados passa ao largo dos objetivos de operar dentro de um contexto social pouco fragmentado, de uma burocracia com interlocutores claramente definidos e da construção de uma coalizão de sustentação composta por agentes estatais e por representantes de setores estrategicamente escolhidos, conforme observado em ED's típicos

Quadro 3 – Síntese de atributos de um ED para o caso brasileiro (2003-2010)

Dimensões ED	Atributos	Resultado
Dimensão contextual	Contexto externo	Sim
	Contexto interno	Não
Dimensão institucional	Inserção social	Não
	Autonomia	Não
Dimensão volitiva	Elite modernizante	Sim
	<i>State-building</i>	Não
	Coalizão desenvolvimentista	Não

Fonte: elaboração do autor.

No caso do necessário processo de *state building*, por sua vez, também houve grande esforço por parte do governo no sentido de reconstruir a burocracia estatal desmontada durante as décadas de 1980 e 1990, notadamente a parte mais estreitamente relacionada com o planejamento econômico do Estado. Ainda assim, o aparato burocrático esteve muito aquém daquilo que seria necessário. Finalmente, no que se refere à autonomia burocrática nas questões relativas ao processo decisório acerca da política econômica, não houve nem um tipo de tentativa de transferir as decisões mais importantes para as mãos de tecnocratas especializados, isolando-as das disputas políticas mais imediatas – aos moldes das “agências piloto” observadas nos *cases* asiáticos. Além disso, o referido processo decisório também não contou com uma burocracia apta e aparelhada para planejar o desenvolvimento.

Posto isso, é possível voltar a questão que tem orientado esta segunda parte do trabalho: por que a intenção desenvolvimentista presente na estratégia conduzida no Brasil entre 2003 e 2010 não se concretizou, apesar dos esforços do governo para pô-la em prática? Os achados deste capítulo apontam para uma dimensão fundamental do problema: o Estado que conduziu a estratégia em questão não possuía as capacidades necessárias para implementar uma estratégia nesses moldes.

Em outros termos, o que a abordagem das capacidades estatais para o século XX mostra é que, se o objetivo for desencadear e sustentar uma estratégia de promoção

deliberada do desenvolvimento em países de capitalismo tardio, não é possível prescindir de da participação ativa e constante de um Estado de tipo desenvolvimentista. Este não foi o caso do Estado responsável por conduzir a estratégia de desenvolvimento pretendida para o período 2003-2010. Evidentemente, a ausência de um Estado apto e aparelhado para promover ativamente o desenvolvimento produz impactos de extrema gravidade à condução de uma estratégia portadora de uma intenção desenvolvimentista.

Dentre esses impactos, é possível dizer que, em linhas gerais, a ausência de um ED origina dois tipos de obstáculos praticamente incontornáveis para uma estratégia nesses moldes. De um lado, dificulta a busca persistente por metas desenvolvimentistas – o que pode limitar ou mesmo inviabilizar a eficácia da estratégia. De outro, torna muito mais difícil a sustentação política do empreendimento, inviabilizando tanto a produção de instituições aptas e aparelhadas para tomar decisões desenvolvimentistas quanto a reprodução dessas instituições ao longo do tempo.

É importante ressaltar que esses dois tipos de limites se originam em uma abordagem que leva em conta apenas as capacidades estatais necessárias para promover o desenvolvimento em contextos mais ou menos autoritários – isto é, uma abordagem teórica formulada a partir da observação empírica dos *cases* desenvolvimentistas asiáticos da segunda metade do século XX

A meu ver, uma compreensão mais acurada sobre as razões que impediram que a intenção desenvolvimentista, contida na estratégia conduzida sob os governos Lula, se concretizasse passa por considerar o problema também sob a ótica das capacidades estatais consideradas necessárias para promover o desenvolvimento em contextos democráticos. Afinal, esta é a realidade com a qual terá que lidar não apenas o Brasil, mas a grande maioria dos países que pretenderem ascender na escala do desenvolvimento neste século. As capacidades estatais para o século XXI são, portanto, o assunto do capítulo seguinte, que encerra este trabalho.

Capítulo III: Governos Lula e as capacidades estatais para o século XXI

O conteúdo exposto na primeira parte deste trabalho mostrou que a estratégia que foi conduzida no Brasil sob os governos Lula i) pretendeu, desde o começo, ser desenvolvimentista; ii) apesar dessa intenção e dos esforços do governo nesse sentido, a estratégia efetivamente implementada não pode ser tipificada como tal. Nesta segunda parte, o objetivo geral tem sido justamente avançar na compreensão de por que essa intenção desenvolvimentista não se concretizou. Nesse sentido, mostrou-se (no capítulo anterior) que o Estado que conduziu a estratégia em análise não foi um Estado de tipo desenvolvimentista, tal qual definido pela extensa literatura dedicada ao estudo dos arquétipos asiáticos do século XX.

A ausência desse tipo específico de Estado, como atesta o amplo estoque de informações dessa literatura, tende a inviabilizar empreitadas desenvolvimentistas. Isso porque, conforme visto anteriormente, um ED típico envolve um conjunto relativamente amplo de atributos cujos impactos se fazem sentir em pelo menos três dimensões distintas: contextual, institucional e volitiva (Perissinotto 2014, *op. cit.*). Considerando todos esses atributos conjuntamente, é possível argumentar que a ausência de um ED produz dois tipos de limites praticamente incontornáveis para uma estratégia desenvolvimentista. De um lado, cria enormes obstáculos ao processo de busca constante por metas desenvolvimentistas – diminuindo, naturalmente, o êxito obtido nesse processo. De outro, dificulta a sustentação política do empreendimento ao longo do tempo: comprometendo tarefas imprescindíveis como o processo de *state building*, a hierarquização das metas e objetivos, a adequada alocação de recursos, etc.

Sinteticamente, é possível dizer que esses dois tipos de limites, dentro dessa literatura sobre ED, tem a ver com a capacidade que os Estados nacionais tem para estabelecer e para alcançar objetivos – o que é mais evidente no que se refere ao primeiro deles (a dificuldade em perseguir metas desenvolvimentistas), mas não deixa de se aplicar ao segundo. Isso porque a sustentação política do empreendimento desenvolvimentista está estreitamente relacionada, como vimos, i) à existência de um contexto social pouco fragmentado, no qual a burocracia estatal possa inserir-se de maneira estratégica (i. e., ter interlocutores claros e definidos), e ii) à construção de uma coalizão desenvolvimentista envolvendo, além dos agentes públicos, grupos privados também estrategicamente escolhidos. Ou seja, trata-se da presença de um tipo específico de Estado, capaz de promover ativamente o desenvolvimento: seja estabelecendo e atingindo metas desenvolvimentistas, seja conformando coalizões políticas para sustentar o empreendimento como um todo.

A presença desse tipo específico de Estado, como se percebe, tem a ver com a clássica discussão acerca das capacidades estatais, seja ela dedicada a uma perspectiva macrosociológica – isto é, aquela que tem como objeto os grandes processos históricos de construção dos Estados nacionais (Bendix 1964; Tilly 1975; Skocpol 1979) – seja ela referente a uma perspectiva microsociológica – isto é, aquela cujos objetos são os processos que capacitam os Estados nacionais a produzirem políticas públicas em geral (Skocpol 1985;

Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996). Nos dois casos, grosso modo, a discussão gira em torno da autonomia estatal para estabelecer e perseguir objetivos de maneira eficiente.

A partir dessa constatação, a questão que surge é se essa perspectiva centrada na autonomia e nas competências das burocracias estatais é suficiente para abranger, nos dias de hoje, a complexidade envolvida tanto em processos de produção de políticas públicas entendido de maneira mais geral quanto naqueles de políticas específicas para o desenvolvimento.

Neste último caso, conforme notado por Sá e Silva e seus colaboradores, em países situados na periferia capitalista (ou de capitalismo tardio), democracia e desenvolvimento sempre estiveram em lados opostos, “estabelecendo-se entre eles uma relação de autêntico *trade-off*”. Isto porque, seguem os autores, para que esses países pudessem se desenvolver, argumentava-se, “seria preciso abrir mão da democracia e dos inúmeros pontos de estrangulamento que ela cria para os processos decisórios”, ao incluir “amplos contingentes da população na vida social e política”, e trazer “a necessidade de lidar com as múltiplas e quase sempre conflituosas expectativas destes em relação aos negócios públicos” (Sá e Silva *et. al.* 2013, p. 255).

No caso específico do Brasil, ainda de acordo com os autores, o enredo tem sido bastante semelhante. Isso porque os processos de construção das diversas estratégias de desenvolvimento de longo prazo, embora tenham contemplado, historicamente, o crescimento econômico e a distribuição de renda, em geral excluíram “os elementos políticos e institucionais” necessários para se alcançar a condição de plena cidadania. Apenas recentemente, seguem os autores, no contexto de restabelecimento e consolidação do regime democrático, foi que passou a cristalizar-se a ideia de que “não se pode mais pensar o desenvolvimento nos mesmos termos e condições do período autoritário” – ou seja, que é preciso articular a questão do desenvolvimento com o processo de aprofundamento da democracia (Idem, p. 243-244).

Essa perspectiva, digamos, democrática do desenvolvimento tem sido incorporada em análises mais recentes como, por exemplo, no âmbito do projeto *Perspectiva para o Desenvolvimento Brasileiro*, conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Entre os 15 volumes resultantes desse vasto projeto de pesquisa, um foi inteiramente dedicado a colocar a democracia no centro do debate sobre o desenvolvimento. Mais que isso: de acordo com seus editores, o conteúdo do livro abriria caminho para “reconhecer na democracia um elemento catalisador do desenvolvimento”. Para tanto, o processo de produção de políticas públicas em geral, e de políticas para o desenvolvimento em específico, precisaria levar em conta três dimensões interligadas do atual regime institucional brasileiro: a representativa, a participativa e a de controles burocráticos (Sá e Silva *et. al.* 2010, p. 17 e 19). Isso porque, como mostram os estudos reunidos no livro, o atual regime democrático vem promovendo a consolidação e o aprimoramento do sistema representativo (Rennó 2010; Meneguello 2010), dos instrumentos de participação (Avritzer 2010) e dos mecanismos de controle sobre a burocracia estatal (Lopez 2010; Cardoso 2010).

Esse processo, conforme notado por Roberto Pires e Alexandre Gomide, se, por um lado, produz avanços fundamentais ao aprofundamento do Estado Democrático de Direito,

por outro, torna muito mais complexa “a arte de governar”, ao aumentar dramaticamente as chances de os conflitos de interesses transformarem-se em impasses e pontos de veto no sistema político. Assim sendo, seguem os autores, em um ambiente institucional no qual o número de atores participantes e de interesses a serem processados aumenta progressivamente, a produção de políticas públicas demanda “a configuração de arranjos institucionais específicos”

Há dois aspectos a serem retidos do que foi exposto até aqui. O primeiro deles é que, de acordo com essa literatura, conduzir uma estratégia nacional de desenvolvimento em plena vigência de instituições democráticas é uma tarefa ainda mais complexa do que fazê-lo em contextos autoritários. O segundo é que, por isso mesmo, promover o desenvolvimento em contextos democráticos exige arranjos institucionais qualitativamente distintos. Nesse sentido, a questão que surge, em consonância com o que vem sendo discutido neste trabalho, é se esses ‘arranjos institucionais específicos’ estiveram presentes durante o processo de produção de políticas públicas para o desenvolvimento no período aqui analisado.

Para avançar nessa direção é preciso, em primeiro lugar, definir quais são as características envolvidas nesse tipo de arranjo institucional, próprio para conduzir estratégias de desenvolvimento em contextos democráticos. Em seguida, é preciso verificar em que medida essas características estiveram presentes durante o período sob análise. É disso que tratam as próximas seções deste capítulo.

3.1 Nota teórico-metodológica: capacidades estatais para o século XXI

A perspectiva que coloca um *trade off* entre desenvolvimento e democracia para os países da periferia capitalista não é nova e pode ser sintetizada pela expressão utilizada por Lipset (1959): primeiro o desenvolvimento, depois a democracia. O êxito alcançado pelos países do Sudeste Asiático em suas respectivas estratégias nacionais de desenvolvimento, durante a segunda metade do século passado, certamente ajudou a cristalizar esse tipo de pensamento. Nesse sentido, conforme notado por Omano Edigheji, a performance alcançada por aqueles países fez com que o conceito de Estado Desenvolvimentista se tornasse amplamente conhecido em diversas partes do mundo. Além disso, segue o autor, muitos analistas transformaram o contexto autoritário compartilhado pelos *cases* desenvolvimentistas típicos em condição necessária para futuras tentativas de reproduzir aqueles feitos. Consequentemente, os trabalhos acadêmicos sobre os Estados desenvolvimentistas, de maneira geral, assumiram um caráter altamente tecnocrático e apolítico – ao enfatizarem suas capacidades técnico-administrativas em detrimento de suas capacidades políticas (Edigheji 2010, p. 07-08).

Por outro lado, como já foi sugerido, é válido perguntar se esse tipo de abordagem ainda se mostra adequada para analisar projetos desenvolvimentistas mais recentes, como aqueles encampados no presente século. Em termos mais específicos, é pertinente que se indague acerca da validade do arcabouço teórico construído com base nas experiências desenvolvimentistas asiáticas típicas, ambientadas em contextos mais ou menos autoritários, para o tratamento de empreendimentos desenvolvimentistas em situações de plena vigência das instituições democráticas.

Desde que o desenvolvimento deixou de ser visto apenas como um processo de acumulação de capital⁹⁰ (Evans 2008), distintas abordagens no interior da “moderna teoria econômica” (Hoff & Stiglitz 2001) tem contribuído para uma compreensão mais acurada desse fenômeno – entre as quais vale destacar três, em consonância com os objetivos deste capítulo. A primeira delas ficou conhecida com *teoria do crescimento endógeno* ou *nova teoria do crescimento* e tem como ponto de partida os trabalhos seminais de Paul Romer (1986) e Robert Lucas (1988). No primeiro caso, tratou-se de mostrar que os retornos decrescentes do capital podem ser interrompidos ou compensados através do investimento na produção de *novos conhecimentos* que, por sua vez, produz avanços tecnológicos e, conseqüentemente, expansão da produtividade. No segundo, acrescentou-se a variável *capital humano* ao modelo tradicional (neoclássico) de crescimento, estabelecendo que o incremento das capacitações individuais produz externalidades positivas na economia, novamente gerando expansão da produtividade e compensando os rendimentos decrescentes do capital.

A segunda abordagem a ser destacada aqui é o *institutional approach* e sua conhecida ênfase no peso das instituições: dessa perspectiva, arranjos institucionais exerceriam influência decisiva para o progresso econômico – seja funcionado como determinantes do crescimento de longo prazo (Acemoglu *et. al.* 2005) ou contribuindo para superar os diversos tipos de obstáculos ao desenvolvimento (Rodrik *et. al.* 2004). Finalmente, a terceira abordagem é conhecida como *capability approach* e toma a sério a proposição amplamente aceita de que a expansão da renda *per capita* não deve ser um fim em si mesmo, mas um instrumento para alavancar o bem-estar das pessoas. Dessa perspectiva, o desenvolvimento pode ser visto, conforme argumenta Amartya Sen, como um processo de expansão progressiva das reais liberdades que as pessoas valorizam e tem razão em valorizar. Além disso, como mostra o autor, há notáveis evidências empíricas sobre o reforço mútuo gerado pela promoção dessas liberdades de diferentes tipos (econômicas, sociais, políticas, etc.). É justamente por causa dessas interconexões que uma “free and sustainable agency” poderia funcionar como motor principal para o desenvolvimento (Sen 1999).

Conforme observado por Peter Evans, essas três abordagens (distintas, mas interligadas) tem produzido avanços significativos à moderna teoria do desenvolvimento e, obviamente, provocado desdobramentos na discussão acerca de como promovê-lo – notadamente no que se refere ao papel desempenhado pelos Estados desenvolvimentistas. Nesse sentido, segue o autor, embora nem os avanços no interior das diferentes abordagens teóricas do desenvolvimento nem as transformações em termos de contexto histórico tenham reduzido a centralidade do Estado, enquanto “instituição desenvolvimentista”, esses fatores acrescentaram alguns desafios de monta em termos de mudanças institucionais. Assim, desafios como a necessidade de focar em habilidades, ideias e conhecimento (novas teorias do crescimento), de expandir as capacidades individuais e os bens coletivos (*capability approach*) e de reconhecer a centralidade do papel desempenhado pelo Estado no atual paradigma tecnológico (*bit-driven*), exigem mais do que as tradicionais capacidades burocráticas e administrativas. Para conseguir enfrentar esses desafios, o ED do século XXI precisa acoplar a essas capacidades, estabelecidas durante a segunda metade do século XX,

⁹⁰ Em suas acepções mais recentes, o desenvolvimento envolve também aspectos por muito tempo ignorados – como por exemplo a redução das desigualdades sociais e o incremento do bem-estar dos cidadãos. Veja-se, entre outros, Sen (1999), Evans (2008) e Edgheji (2010).

“novas capacidades políticas” – especialmente aquelas relacionadas ao adensamento das relações entre Estado e sociedade-civil, com a ampliação da participação, do debate e dos mecanismos de controle público (Evans 2008, p. 17-19).

Dessa perspectiva, portanto, as capacidades estatais exigidas de um ED para promover o desenvolvimento em pleno século XXI não são as mesmas compartilhadas pelos arquétipos asiáticos do século anterior – isto é, além das tradicionais capacidades técnicas e administrativas que caracterizaram as burocracias destes últimos, atualmente, dadas as transformações de contexto histórico ocorridas e a evolução dos referenciais teóricos pertinentes, aqueles Estados nacionais dispostos a conduzir uma estratégia de tipo desenvolvimentista precisariam construir arranjos institucionais *politicamente capazes* de processar demandas típicas de contextos democráticos.

A questão que surge a partir daí é que tipo de arranjos seriam esses capazes de serem, ao mesmo tempo, competentes tecnicamente e capazes politicamente, tal qual exigido para promover o desenvolvimento no contexto do século XXI? Este tipo de questão tem motivado tanto reflexões teóricas quanto análises empíricas conduzidas por pesquisadores de diversos campos da ciências sociais.

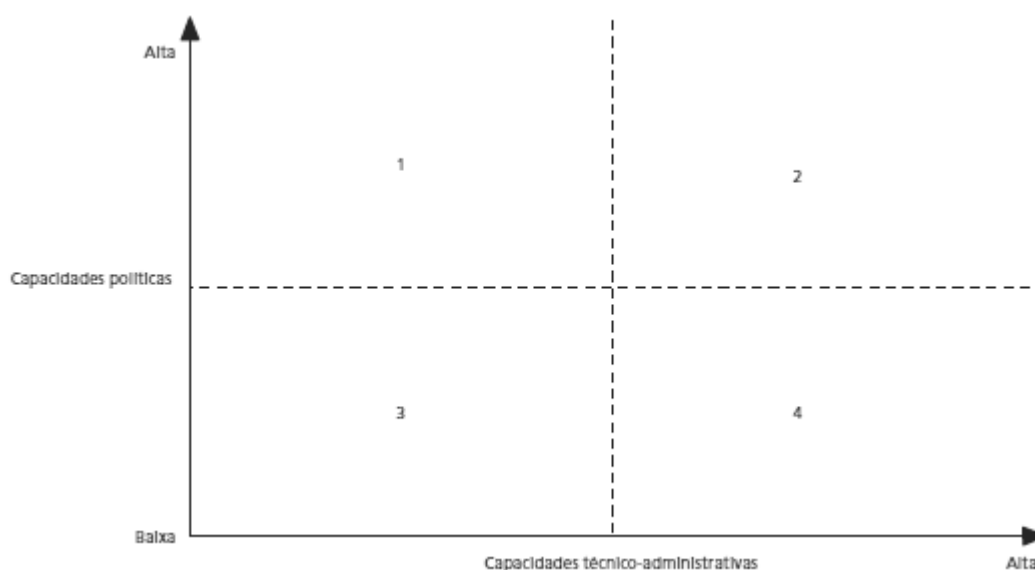
Roberto Pires e Alexandre Gomide, por exemplo, apresentaram, em 2012, uma interessante proposta de marco analítico-conceitual para analisar as capacidades estatais envolvidas na promoção do desenvolvimento em contextos democráticos. A proposta dos autores é interessante justamente porque reúne os dois tipos de capacidades exigidos dos Estados condutores do desenvolvimento no contexto do século XXI: as técnico-administrativas e as político-institucionais. As primeiras, naturalmente, se referem àquelas presentes nas burocracias estatais dos arquétipos desenvolvimentistas do século XX – isto é, “a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental”. As últimas dizem respeito à “legitimidade da ação estatal” em contextos democráticos – que, por sua vez, tem a ver com a mobilização dos diversos atores sociais e com a “articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns para a promoção do desenvolvimento nacional” (Gomide & Pires 2012, p. 26-27).

Essas duas dimensões envolvidas nas capacidades estatais para o século XXI estão sintetizadas e representadas no gráfico 23. Como se percebe, há quatro quadrantes distintos conformados de acordo com as combinações possíveis entre as duas dimensões (uma em cada eixo do gráfico). O quadrante 1 envolve alta capacidade política (eixo y) e baixa capacidade técnico-administrativa (eixo x). Cenário que se inverte no quadrante 4: baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. O quadrante 3, por sua vez, reúne baixos de níveis tanto capacidades políticas quanto técnico-administrativas. Cenário que também se inverte no quadrante 2, envolvendo altos níveis dos dois tipos capacidades.

Há, pelos menos, duas vantagens nesse modelo analítico, conforme observado pelo próprios autores. A primeira delas é que o mesmo é empiricamente orientado – isto é, possui valor heurístico para a apreensão da realidade concreta. A segunda é que o modelo permite gradações das capacidades observadas – o que evita análises dicotômicas em termos de presença ou ausência de capacidades estatais (Idem, p. 28). O referido modelo analítico foi

aplicado no âmbito de um projeto de pesquisas⁹¹ conduzido pelos próprios autores⁹², em parceria com outros pesquisadores e professores, tendo como objeto oito dos principais esforços em matéria de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, implementados durante os governos Lula e Dilma⁹³. Como resultado desse projeto de pesquisa, produziu-se oito estudos aprofundados de caso (um para cada um dos programas selecionados) e uma síntese comparativa entre eles, dedicada a analisar as capacidades estatais envolvidas nos arranjos institucionais construídos para implementar cada um desses projetos de política pública.

Gráfico 23 - Variações em arranjos institucionais (capacidades técnicas e políticas)



Fonte: Pires e Gomide (2012, p. 28).

No caso do estudo comparativo, portanto, a opção analítica foi centrar a análise na avaliação dos arranjos institucionais formulados para dar sustentação ao processo de implementação das políticas. Dessa perspectiva, *arranjo institucional* é entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”⁹⁴. São esses arranjos que, na visão dos autores, “dotam o Estado de capacidade de execução de

⁹¹ O projeto em questão foi *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

⁹² Alexandre Ávila Gomide é Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Roberto Rocha Coelho Pires Técnico de Planejamento e Pesquisa da mesma diretoria.

⁹³ Os programas e projetos envolvidos no estudo foram: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF); o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM); as iniciativas de Revitalização da Indústria Naval (RIN); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

⁹⁴ Nessa abordagem, portanto, o conceito de arranjo institucional diferencia-se da noção de ambiente institucional – entendida como o conjunto de “regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social” (Pires & Gomide 2014, p. 13).

políticas” – ou seja, que determinam as capacidades estatais envolvidas no processo de implementação dos programas de política pública. Essas capacidades, por sua vez, estão subdivididas (analiticamente) em dois tipos: *capacidades técnico-administrativas* e *capacidades político-institucionais*. A primeira se refere às habilidades e competências para orientar e coordenar ações em busca de resultados. Já a segunda diz respeito à capacidade de “inclusão de atores diversos”, bem como de “condução de processos decisórios compartilhados” e “processamento de conflitos” (Pires & Gomide 2014, p. 12-13).

Isso posto, o que se pretende fazer no restante deste capítulo é justamente utilizar esse recurso analítico para avaliar as capacidades estatais envolvidas na condução da estratégia de desenvolvimento que estamos analisando. Como o objetivo desta parte do trabalho tem sido compreender os motivos pelos quais uma estratégia que se pretendia desenvolvimentista falhou, o foco da análise se concentra justamente naquele aspecto que impediu que estratégia efetivamente implementada pudesse ser tipificada como tal. O referido aspecto, conforme mostrado na primeira parte do trabalho (ver cap. II), tem a ver com a utilização da industrialização enquanto alavanca para a expansão produtividade e do progresso técnico das empresas nacionais. Isso porque, dentro da tradição desenvolvimentista, esse é o caminho a ser seguido para que economias subdesenvolvidas diminuam suas respectivas distâncias para com a fronteira tecnológica e, dessa forma, possam inserir-se no mercado internacional de maneira menos subordinada, expandir suas capacidades de geração de riquezas e melhorar as condições de vida das pessoas. Embora esse tipo de objetivo estivesse no horizonte estratégico do governo e diversas medidas nesse sentido tenham sido postas em prática, entre elas dois programas de política industrial, o estado de coisas não foi alterado.

Assim, a questão que se pretende responder aqui é em que medida os arranjos institucionais construídos para implementar os dois programas de política industrial dos governos Lula possuíam as capacidades técnico-administrativas e político-institucionais necessárias para fazê-lo. Antes, porém, faz-se necessário recuperar, brevemente, a título de contextualização, a trajetória histórica das capacidades do Estado brasileiro em conduzir políticas industrializantes.

3.2 Antecedentes históricos da política industrial do século XXI

Conforme argumentado na primeira parte deste trabalho, a capacidade de planejar o desenvolvimento por parte do Estado nacional, nos primeiros anos deste século, encontrava-se sensivelmente comprometida. Isto porque o aparato institucional construído durante o período em que as ideias desenvolvimentistas predominaram na cena política – grosso modo, entre 1930 e 1980 – fora, nas duas décadas seguintes, duramente atingido. Assim, durante as décadas de 1980 e 1990, por distintas razões, a capacidade de planejamento do Estado brasileiro foi sendo revertida. Esse processo mais geral tem, naturalmente, desdobramentos importantes para a análise das capacidades estatais envolvidas no caso específico da condução de políticas industriais mais recentemente

Por essa razão, o objetivo desta seção é recuperar brevemente o contexto histórico no qual ocorrera a perda de capacidade de planejamento mencionada acima. A retrospectiva será breve porque orientada pelo objetivo de sintetizar apenas os aspectos mais relevantes para análise da política industrial feita nas seções seguintes.

Durante o período de predomínio do desenvolvimentismo enquanto orientação teórica para a promoção do progresso nacional (1930-1980) foram realizadas diversas tentativas de promover e/ou proteger o setor industrial nascente através de políticas setoriais específicas – as políticas industriais. Dentro desse período de mais ou menos meio século, é possível selecionar três momentos emblemáticos nos quais políticas voltadas para o desenvolvimento industrial foram extensa e eficazmente utilizadas. Os referidos momentos envolvem o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o governo Juscelino Kubitschek (1955-1961) e o governo Ernesto Geisel (1974-1979).

No primeiro deles, ocorrera a primeira tentativa coordenada de proteger a produção nacional (Coronel *et. al.* 2014) – quando, após a crise de 1929, o governo passa a comprar o excedente da produção de café e a incinerá-lo, com vistas à manutenção de um nível mínimo de preços. Embora essa iniciativa não possa ser considerada propriamente uma política industrial e, para alguns autores, o processo de industrialização desencadeado na década de 1930 possa ser considerado como um subproduto de uma estratégia destinada a salvar a economia cafeeira (Furtado 2010), não se pode deixar de notar a orientação industrializante do governo Vargas. Esta última, conforme sugerido por Pedro Fonseca, pode ser evidenciada pela construção institucional pró-industrialização, ainda nos primeiros anos daquele período (Fonseca 1989). Adicionalmente, é preciso lembrar que foi durante o primeiro governo Vargas que iniciou-se o processo de substituição de importações e delineou-se o nacional-desenvolvimentismo (Fonseca 2010) – modelo que conduziria o desenvolvimento nacional até o final da década de 1970.

O segundo momento histórico referido acima tem a ver com o conhecido Plano de Metas, conduzido durante o governo Juscelino Kubitschek (1955-1961). De acordo com Daniel Coronel e seus colaboradores, nesse período, o processo de substituição de importações fora intensificado, beneficiando-se de uma definição clara, por parte dos órgãos de planejamento, dos objetivos a serem perseguidos. Nesse sentido, para além da construção da nova capital federal, o Plano de Metas previa pesados investimentos em cinco áreas consideradas prioritárias: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Essa hierarquização de prioridades, naturalmente, apenas se tornara possível na medida da capacidade de planejamento disponível – por exemplo, através dos estudos produzidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), com vistas a identificar os “pontos de estrangulamento” da economia nacional (Coronel *et. al.* 2014, p. 110).

Finalmente, o terceiro momento histórico refere-se ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), conduzido sob o governo ditatorial do general Ernesto Geisel (1974-1979). Novamente de acordo com Coronel e seus colaboradores, quando Geisel assume a presidência, havia duas alternativas disponíveis: realizar um ajuste fiscal para contornar a aceleração do endividamento público que vinha ocorrendo desde o Plano de Metas ou continuar fazendo o que vinha sendo feito – isto é, expandir o nível de endividamento e continuar a financiar o crescimento. O II PND demonstra a opção daquele governo pela segunda alternativa. Isso porque, ainda de acordo com os autores, o Plano possuía metas bastante agressivas, como por exemplo a sustentação do crescimento do PIB nacional a uma taxa anual de 10% e do PIB industrial a 12%. Em termos de objetivos

setoriais, o II PND contemplava desde projetos de exportação de matérias-primas até a produção de bens de capital, passando pela expansão da produção de petróleo, geração de energia elétrica, transportes e infraestruturas (Idem, p. 111).

Em termos de resultados, conforme notado pelos autores, embora tenha ficado aquém das metas estipuladas, o II PND alcançou marcas expressivas: como por exemplo as taxas de crescimento da economia nacional (6,8% a.a.) e do setor industrial (6,5% a.a.); e o nível de investimento (formação bruta de capital fixo), que passou de 19,6% para 22,7% em relação ao PIB durante o período. Pelo lado negativo, no entanto, o resultados também foram bastante expressivos e tiveram consequências muito mais longevas, sobretudo em dois aspectos específicos: a dívida externa – que quase quintuplicou, passando de US\$ 7 bilhões (entre 1968 e 1973) para US\$ 31,6 bilhões (entre 1974 e 1979) – e a taxa de inflação que, no final de 1979, girava em torno de 80% ao ano (Coronel *et. al.* 2014; Carneiro, 2002).

Não por acaso os anos 1980, como é amplamente conhecido, foram marcados por sucessivas crises relacionadas à solvência fiscal do Estado. A face mais visível desse problema crônico esteve justamente na expansão galopante tanto dos níveis de endividamento público quanto das taxas de inflação. No caso da dívida pública, a gravidade da situação fica evidenciada tanto pelo dramático episódio da moratória de 1987, sob o governo Sarney (1985-1990), quanto pela longevidade do problema, controlado de maneira consistente apenas no presente século, durante o primeiro governo Lula (2003-2006). Em números, conforme mostrado na tabela 5, a Dívida Pública Externa (DPE) – que já quintuplicara durante o II PND, como vimos – expandiu-se outros 161,4% entre 1980 e 1999. No caso da inflação, os valores também são astronômicos e o problema somente fora contornado em meados de 1994, com o Plano Real. As diversas tentativas anteriores naufragaram, como mostra a intensa oscilação dos valores anuais do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) na referida tabela.

Tabela 5– Evolução dos indicadores de dívida pública e inflação (1980-2000)

Ano	DPE (em bilhões de dólares) *	INPC (%)
1980	37.270,00	99,70
1981	41.789,00	93,51
1982	47.402,50	100,31
1983	60.292,00	177,97
1984	71.756,00	209,12
1985	78.680,00	239,05
1986	87.117,50	59,20
1987	93.079,81	394,60
1988	91.040,87	993,28
1989	89.477,50	1.863,56
1990	86.974,81	1.585,18
1991	82.051,12	475,10
1992	94.597,00	1.149,06
1993	93.197,00	2.489,11
1994	86.864,00	929,32
1995	87.168,00	21,98
1996	84.229,00	9,12
1997	76.205,00	4,34

1998	92.020,90	2,49
1999	97.448,00	8,43
2000	89.883,00	5,27

Fonte: Ipeadata. *: a preços de 2008.

A gravidade da crise de solvência do Estado brasileiro, como se sabe, colocou o modelo nacional-desenvolvimentista em xeque já no limiar dos anos 1980. Nesse sentido, conforme observado por Wilson Suzigan e João Furtado, embora houvesse certa consciência do encerramento do ciclo da substituição de importações e da necessidade de se alterar qualitativamente o modelo de política industrial brasileiro, já no final dos anos 1970, “o processo de mudança foi atropelado por alterações no comando da economia em fins de 1979 e pela crise macroeconômica que se instalou a partir de 1980-81”. Dessa forma, seguem os autores, o que houve a partir de 1981, ao invés da mudança desejada, foi uma “reversão do processo histórico”. Dito de outro modo, a gravidade da crise foi de tal envergadura que propiciou o deslocamento do protagonismo das ideias desenvolvimentistas e do intervencionismo estatal em instituições-chave para o comando da política econômica – como no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), que concentrou o processo decisório nessa seara entre 1974 e 1979 (Suzigan & Furtado 2006, p. 171-172).

Junte-se a isso a influência progressiva de um conjunto específico de ideias ortodoxas conhecido pela alcunha de neoliberalismo – também a partir do final dos anos 1970 – e tem-se o ambiente apropriado para uma “virada ideacional”, durante a qual novas ideias, valores e crenças adquirem protagonismo (Stum 2017; Perissinotto & Stum 2017). Os efeitos desse processo começaram a aparecer ainda na década de 1980, quando as políticas de estabilização e ajuste subverteram todo o tecido institucional das políticas industriais construído ao longo de décadas. Nesse sentido, os mecanismos de coordenação foram abandonados; a sequência prevista de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico fora interrompida; e as metas e os programas setoriais desativados (Suzigan & Furtado 2006, p. 172).

Nos anos 1990, a influência das ideias neoliberais fora intensificada – sobretudo a partir do momento em que as mesmas foram devidamente decodificadas e sintetizadas em forma de receita para o desenvolvimento, sob a alcunha de *Consenso Washington*⁹⁵, e prescritas (sem ressalvas) para contextos tão díspares quanto aqueles dos países do Leste Europeu e da América Latina. Sob influência mais ou menos explícita desse receituário, aquela década fora palco de medidas absolutamente danosas ao desenvolvimento industrial brasileiro, como a abertura abrupta e descoordenada da economia nacional à concorrência externa, situação agravada pela paridade cambial instituída pelo Plano Real em 1994, e o desvio de função da principal instituição de fomento ao desenvolvimento (o BNDES) – escalado, ironicamente, para conduzir o processo de privatização de empresas nacionais.

A trajetória sintetizada acima, naturalmente, tem implicações importantes para a análise das capacidades estatais envolvidas no processo de condução de uma estratégia de desenvolvimento que se pretendia industrializante – como a que está sendo analisada neste trabalho. Isso porque, ainda que o papel a ser desempenhado nessa nova empreitada devesse

⁹⁵ A referência clássica aqui é Williamson (1990).

ser bastante distinto daquele inscrito no “velho desenvolvimentismo”, conforme ressalvado pelos próprios idealizadores da estratégia, o Estado continuaria a desempenhar um papel central. Dito de outro modo, nem as novas teorias para o desenvolvimento nem as transformações econômicas recentes diminuíram centralidade do Estado nacional enquanto “instituição desenvolvimentista” (Evans 2008, p. 18).

Assim sendo, o conteúdo exposto acima implica em desdobramentos relevantes para os dois tipos de capacidades envolvidas na promoção do desenvolvimento em contextos democráticos abordados anteriormente: as técnico-administrativas e as político-institucionais. No primeiro caso, os desdobramentos tem a ver com a capacidade disponível para que a burocracia estatal possa estabelecer e atingir objetivos desenvolvimentistas – ou seja, planejar, executar e monitorar políticas destinadas a promover o desenvolvimento, entre elas a política industrial. No segundo caso, as implicações referem-se a capacidade de a burocracia estatal inserir-se socialmente: atualmente, no entanto, à diferença do que ocorreria com os ED's do século XX, é necessário um nível de articulação muito mais alto, em função da vigência dos mecanismos de participação e de controle típicos de regimes democráticos.

Esses dois tipos de desdobramentos, por sua vez, devem ser considerados tanto em um nível de análise mais agregado – que consistiria em considerar a estratégia como um todo – quanto em um nível menos agregado – que envolveria uma política ou um conjunto de políticas desenvolvimentistas específico. Neste capítulo, como já foi dito, o objetivo é considerar de forma mais detida aquele aspecto da estratégia em análise cujos objetivos estiveram mais distantes de serem atingidos: ou seja, aqueles aspectos relacionados à política industrializante, cujo objetivo geral era expandir a produtividade e o nível tecnológico da economia nacional.

Assim sendo, a análise conduzida na seção seguinte dedica-se a averiguar o que deu errado com a política industrial dos governos Lula. Dito de maneira menos grosseira, o objetivo será identificar e analisar os limites envolvidos nos dois programas de política industrial conduzidos no período – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O pressuposto básico da análise é que se a política industrial do período falhou em alcançar seus objetivos, como mostram os indicadores de produtividade e de inovação sintetizados na primeira parte do trabalho, a explicação (ou ao menos parte dela) pode ser encontrada olhando para as políticas específicas da área.

A abordagem utilizada será a dos arranjos institucionais. Mais especificamente, o modelo analítico-conceitual elaborado por Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016; 2014; 2012), exposto anteriormente, será aplicado aos dois programas de política industrial mencionados acima. O objetivo será medir os níveis de capacidades técnicas e políticas envolvidos nos arranjos institucionais que conduziram aqueles programas. A hipótese aventada é que a política industrializante dos governos Lula falhou porque os arranjos institucionais responsáveis por conduzi-la eram dotados de baixos níveis de capacidades tanto técnico-administrativas quanto político-institucionais. Para aferir os níveis de capacidades dos referidos arranjos institucionais, serão utilizados como parâmetros os patamares observados em arranjos de outras políticas do período – como o Minha Casa Minha Vida e o Bolsa Família.

3.3 A política industrial dos governos Lula

Conforme visto anteriormente, o modelo analítico utilizado por Pires e Gomide (2016) envolve os dois tipos de capacidades exigidos de um ED do século XXI: as técnico-administrativas e as político-institucionais. A aplicação do modelo, por sua vez, exige que se desdobre a análise em duas etapas distintas. Na primeira delas trata-se i) de identificar os objetivos previstos no programa de política em análise e ii) de mapear o arranjo institucional pretendido. Na segunda etapa dedica-se à análise das capacidades estatais propriamente ditas, observadas durante o processo de implementação do programa. Esta seção dedica-se apenas a primeira dessas etapas, tendo como objeto os dois programas de política industrial implementados no período em análise.

3.3.1 Objetivos e arranjo institucional pretendidos para a PITCE

Conforme já estabelecido pela literatura pertinente⁹⁶, a inovação era a pedra de toque do primeiro programa de política industrial do século XXI – lançada oficialmente em 31 de março de 2004, em uma solenidade realizada (simbolicamente) na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), reunindo o presidente da República e vários de seus ministros. A relevância atribuída àquele aspecto, no entanto, já havia sido anunciada pelo documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, publicado pelo governo federal em 26 de novembro de 2003. Nele, o governo recém-empossado tornava públicas duas intenções. A primeira, mais óbvia, era que após um interregno de cerca de um quarto de século, o Brasil voltaria a fazer uso de políticas industriais ativas enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento. A segunda, menos evidente, era que a nova política industrial não deveria retomar os pilares daquela conduzida durante os tempos de nacional-desenvolvimentismo.

Ambas as intenções podem ser consideradas positivas, de maneira geral, por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, porque indicava a superação da ideia de que a melhor política industrial seria não ter uma (Salermo & Daher 2006; Suzigan & Furtado 2006), raciocínio bastante difundido durante os anos noventa, enquanto todas as economias nacionais que cresciam de maneira significativa faziam uso ativo de algum tipo de política industrial (IEDI 1998; Nunes 2016; 2014). Em segundo lugar, por indicar a compreensão das diferenças contextuais entre a política industrial a ser implementada no começo do século XXI e aquela que foi utilizada em meados do século anterior.

As diferenças em relação a esta última começam com a *natureza dos objetivos*. Nesse sentido, como deixa claro o referido documento, a PITCE tinha como objetivo “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional”. Isso porque, na visão do governo, o mercado mundial estaria caracterizado por “um novo dinamismo econômico”, cujo principal fundamento seria a “ampliação da demanda por produtos e processos diferenciados, viabilizados pelo desenvolvimento intensivo e acelerado de novas tecnologias e novas formas de organização”. Esse contexto, segue o documento, evidenciaria

⁹⁶ Ver, entre tantos outros, Salermo & Daher (2006), Suzigan & Furtado (2010; 2006), Cano & Silva 2010 e Stumm (2017;2016).

a necessidade de ter “a inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional” (Brasil 2003c, p. 02-04).

Como se percebe, há diferenças qualitativas bastante significativas, em termos de objetivos a serem alcançados, entre a proposta da PITCE e aquilo que fora feito durante as décadas de 1960 e 1970. Naqueles tempos de nacional-desenvolvimentismo, tratava-se de construir setores com vistas a fazer com que a estrutura produtiva nacional convergisse para o paradigma tecnológico vigente – baseado na metalmecânica e na química (Suzigan & Furtado 2006, p. 170) – sem necessariamente se preocupar com padrão competitivo⁹⁷ do mercado mundial (Salermo & Daher 2006, p. 03). Já no princípio deste século, o diagnóstico era de outra natureza: não se tratava mais de expandir a capacidade fabril instalada, mas de diminuir a distância para com a fronteira tecnológica – baseada agora na microeletrônica e nas telecomunicações – direcionando investimentos e setores para a melhoria dos recursos humanos, expansão de pesquisa e desenvolvimento (P&D), inovação de produtos e processos, etc. Esse diagnóstico, por sua vez, baseava-se no exame simples da pauta de exportações do país que, de acordo com o documento já citado, apresentava baixíssima “contribuição dos mais variados segmentos das tecnologias de informação e comunicação, assim como da química fina, a exemplo dos fármacos”. Ao mesmo tempo, eram esses os principais responsáveis pela “elevada concentração de déficits localizados na balança comercial” (Brasil 2003c, p. 05).

As diferenças de objetivos, no entanto, não eram as únicas – havia também distinções importantes quanto a *institucionalidade pretendida*. Como se sabe, houve durante todo o período nacional-desenvolvimentista a construção progressiva de um extenso aparato institucional – órgãos de planejamento, programas setoriais, instituições de financiamento e fomento, etc. Não obstante, a articulação desse tecido institucional e de seus respectivos instrumentos foi absolutamente precária (Suzigan & Furtado 2006, p. 170-171). Nesse sentido, seguem os autores, aquele período foi caracterizado por proteção tarifária indiscriminada e exagerada, o mesmo ocorrendo com a concessão de subsídios fiscais e financeiros; atraso na promoção das exportações e das atividades inovadoras; distorções regulatórias de todo tipo, etc. Esses e outros aspectos foram exaustivamente utilizados durante as décadas de 1980 e (principalmente) de 1990 para justificar a opção dos diferentes governos do período em não fazer uso de uma política industrial ativa.

Não por acaso, no âmbito da PITCE havia uma clara intenção por parte de seus formuladores em diferenciá-la qualitativamente da política industrial que vigorou durante os tempos de nacional-desenvolvimentismo. No que se refere à institucionalidade da nova política, dizia-se explicitamente não se tratar de “uma iniciativa isolada”, mas de ações coordenadas com a estratégia de desenvolvimento apresentada no documento *Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social* e com o PPA 2004-2007. Esse “conjunto integrado” é que deveria promover “o estímulo à eficiência produtiva, ao

⁹⁷ É preciso ressaltar que já durante a década de 1970 havia uma preocupação, por parte da burocracia estatal, com a competitividade da economia nacional. Nesse sentido, paralelamente à construção de setores industriais inteiros, tentava-se avançar na “constituição de um embrião de sistema nacional de inovação – o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – e no desenvolvimento da infraestrutura econômica” (Suzigan & Furtado 2006, p. 170). Vale lembrar, adicionalmente, que instituições de fomento à pesquisa como SNDCT, CNPq e CAPES foram fundadas no começo dos anos 1950.

comércio exterior, à inovação e ao desenvolvimento tecnológico como vetores dinâmicos da atividade industrial”. Para tanto, seria necessário contar com “um conjunto diferenciado de instrumentos”, compartilhado por diferentes órgãos do setor público. Esse conjunto de instrumentos deveria envolver tanto mecanismos institucionais de implementação quanto de coordenação, que facilitariam as relações entre governo e setor privado. O resultado desse processo deveria ser “maior consistência e eficiência no apoio estatal, maior agilidade no processo de tomada de decisão e maior sinergia entre instituições públicas e mobilização de instrumentos de política” (Brasil 2003c, p. 03, 04 e 11).

Essas eram as intenções contidas na PITCE, em termos de objetivos e de institucionalidade. Na prática, como sabemos, o cenário foi bastante distinto, tanto em um aspecto quanto em outro. No que se refere ao objetivo de ter uma política industrial centrada na inovação, os indicadores sintetizados na primeira parte do trabalho e a ampla literatura pertinente mostram que a estrutura produtiva da economia nacional não foi afetada pela PITCE – isto é, os efeitos desse programa em termos de produtos e processos inovadores e de conteúdo tecnológico na pauta de exportação foram praticamente nulos. Quanto à institucionalidade, a PITCE apresentou diversas falhas já observadas durante a política de substituição de importação. Nesse sentido, além das contradições evidentes entre política macroeconômica e política industrial (Cano & Silva 2010), o já velho conhecido problema da proliferação excessiva de órgãos e agências e de suas não menos conhecidas consequências (dificuldade de coordenação, sobreposição, articulação precária entre os diferentes instrumentos, etc.) estiveram novamente presentes (Stumm 2017;2016; Schapiro 2013a; Almeida 2009; Suzigan & Furtado 2010;2006).

3.3.2 Objetivos e arranjo institucional pretendidos para a PDP

Apesar de as intenções inscritas nas diretrizes da PITCE – i) retomar a utilização da política industrial enquanto parte de um projeto de desenvolvimento e ii) e fazê-lo sob bases necessariamente distintas daquelas utilizadas em meados do século passado – poderem ser consideradas positivas, tanto de uma perspectiva neoschumpeteriana de política industrial quanto das novas teorias para o desenvolvimento, elas não deixaram de provocar reações negativas. Estas últimas, convém lembrar, estiveram quase que invariavelmente associadas a questionamentos a uma suposta “ausência de setores” – sobretudo aqueles mais tradicionais da economia brasileira, como aqueles ligados ao agronegócio e às montadoras de automóveis (Almeida 2009; Salermo & Daher 2006). A clareza do documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, ao enfatizar que a PITCE deveria ser uma política centrada em inovação, e não na construção de setores específicos (como ocorrera na décadas de 1960 e 1970), tampouco serviu para aplacar o ruído oriundo dos segmentos tradicionais da indústria nacional, de parte importante da imprensa e mesmo de especialistas da área (Salermo & Daher 2006).

Cano e Silva (2010, p. 10-11), por exemplo, viam com bons olhos o fato de, a partir do primeiro semestre de 2007, a PITCE começar a caminhar para “uma nova fase”, representando “um avanço em termos de abrangência e potência”. Essa mudança de ordem qualitativa no âmbito da política industrial então em vigor foi de tal monta que, como se sabe, não houve uma “segunda fase” da PITCE. Ao invés disso, esta última fora abandonada e o governo lançou um novo programa de promoção industrial.

Assim, em 12 de maio de 2008 (portanto, já com o segundo mandato em andamento), o governo Lula lança oficialmente a *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)* – de fato, muito mais abrangente em termos de setores contemplados do que o programa anterior. Nesse sentido, no lugar dos dois grandes grupos de setores selecionados verticalmente pela PITCE (os setores estratégicos e os portadores de futuro), a PDP elegeu um conjunto de 24 setores produtivos – envolvendo desde aqueles exportadores matéria-prima (como minério de ferro e soja) até os considerados estratégicos (como biotecnologia, nanotecnologia e energia nuclear), passando por segmentos tradicionais (como o têxtil, couro e calçados e agroindustrial) (Brasil 2008).

Esse aumento expressivo em termos de abrangência, naturalmente, precisou ser acompanhado por uma *redefinição de objetivos*. Essa necessidade pode ser evidenciada comparando-se a natureza dos objetivos estabelecidos pela PDP com aqueles previstos na PITCE. Esta, como já foi dito, tinha na inovação seu “elemento-chave”, em virtude de suas potencialidades em termos de aumento da eficiência, do progresso técnico, de indução da competitividade, etc. (Brasil 2003, op. cit.). A PDP, por sua vez, em função de sua abrangência, precisou estipular um objetivo bem mais genérico: sustentar o ciclo de expansão econômica então vivido pelo país (Brasil 2008).

O raciocínio era o seguinte: nas três décadas anteriores o Brasil havia convivido com taxas de crescimento do PIB em patamares “inferiores ao seu potencial” – o que inviabilizaria a expansão da renda e do emprego no ritmo considerado necessário para reverter a exclusão e a desigualdade social. O cenário em 2008, por sua vez, seria bastante distinto, em que pese as incertezas desencadeadas pela crise financeira internacional que se instalava: com estabilidade monetária, elevados superávits primários, grau de investimento obtido junto às agências financeiras internacionais e melhora na distribuição de renda, estaria em curso, acreditava-se, “as condições para que a economia brasileira” adentrasse “em um período de crescimento sustentável” – embora se ressalvasse que a “longevidade da expansão em curso” não deveria ser vista como estando assegurada. Para assegurá-la, seria preciso a utilização de políticas públicas para enfrentar quatro grandes desafios (Brasil 2008, p. 07-08).

O primeiro deles seria expandir a capacidade de oferta suficientemente para fazer frente à expansão progressiva da demanda interna que o país vinha experimentando, com o objetivo claro de evitar “gargalos” e/ou “pressões inflacionárias” que pudessem abreviar a trajetória de expansão econômica. O segundo seria “preservar a robustez do balanço de pagamentos”, para o que seria “imperativo sustentar uma taxa elevada de expansão das exportações, estimulando os setores que já apresentam bom desempenho e buscando uma maior diversificação da pauta exportadora”. O terceiro desafio seria “elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras”, seja para consolidar posições estabelecidas seja para conquistar outras. Finalmente, o último desafio seria fortalecer as micro e pequenas empresas (MPE’s) – necessário “para induzir um maior crescimento do emprego e da inclusão social” (Idem, p. 08-09).

Como se percebe, a inovação deixa de ser a pedra angular da política industrial (PITCE) e passa a ser apenas um dos desafios a serem enfrentados para que se possa estender ao máximo o ciclo de expansão econômica em vigor (PDP).

No que se refere a *institucionalidade pretendida para a nova política*, o governo também reconhecia a necessidade de mudanças em relação a PITCE. Afinal, para um programa tão abrangente quanto a PDP, seriam necessários i) pragmatismo por parte do governo, manifesto em “medidas concretas de implementação imediata” e ii) maior articulação e cooperação com o setor privado. No primeiro caso, a PDP contava com quatro categorias de instrumentos concretos:

“Instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais. Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais. Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial. Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado. (Idem, p. 13 e 23).

Já no segundo, para aumentar a articulação e a cooperação com setor privado, a PDP deveria manter, na fase de implementação, os mesmos procedimentos utilizados em sua fase de formulação – que foram, basicamente, a construção conjunta (em cada setor produtivo contemplado na PDP) tanto do diagnóstico quanto do prognóstico, isto é, a identificação das oportunidades e obstáculos e a definição dos objetivos a serem alcançados. Adicionalmente, pretendia-se em cada um dos 24 setores: i) estabelecer “metas quantitativas desafiadoras, realistas e mensuráveis”; ii) identificar desafios particulares; iii) mapear os instrumentos de política existentes; e iv) construir “medidas concretas e diretrizes para novas medidas” (Idem, p. 33-34).

Tanto em termos de resultados quanto de institucionalidade, a exemplo do que corra com PITCE, a PDP também fracassou. Isso é verdade tanto em termos de objetivos mais estreitamente relacionados com aquilo que se pode esperar de um programa de política industrial para o século XXI, como o incremento de indicadores de produtividade da economia e do nível de investimento em P&D, quanto em termos de objetivos mais genéricos, como as taxas de investimento e de participação das exportações brasileiras no comércio internacional. Esse cenário, diga-se de passagem, tem caracterizado toda a experiência brasileira recente com políticas industriais⁹⁸ – isto é, o fracasso sistemático em atingir os objetivos estabelecidos. Algo que pode ser confirmado a partir do extenso levantamento feito por Michelli Stumm (2016, p. 22-23), no qual a autora constata, ao considerar os três programas de política industrial mais recentes (PITCE, PDP e PBM), que menos da metade das metas estabelecidas foram alcançadas.

Essa constatação nos reconduz a questão que motivou este capítulo: por que a política industrial conduzida sob os governos Lula falhou? Na seção seguinte, procura-se responde-la de duas formas. Inicialmente, propõe-se um exercício de síntese das respostas já oferecidas pela literatura pertinente. Em seguida, trata-se das capacidades estatais disponíveis no período através da abordagem dos arranjos institucionais.

⁹⁸ Refiro-me aqui, além da PITCE e da PDP, ao Plano Brasil Maior (PBM).

3.4 Capacidades estatais para o século XXI e o fracasso da política industrial sob os governos Lula

Nesta seção que finaliza este último capítulo do trabalho, direciona-se o foco analítico para as possíveis respostas a questão que motivou este capítulo e que está reproduzida acima. Em um primeiro momento, busca-se por respostas na literatura pertinente. Depois, trata-se de encontrar perspectivas adicionais olhando para a questão sob o prisma das capacidades estatais para o século XXI.

3.4.1 As explicações na literatura

Não se pretende aqui produzir um inventário de todas as explicações, tampouco daquelas consideradas mais influentes, acerca do fracasso das recentes experiências nacionais com programas de política industrial. De natureza distinta, o exercício de síntese aqui proposto tem como objetivo identificar e organizar, dentre as explicações disponíveis na literatura, aquelas relacionadas às *três etapas* envolvidas no curso básico das políticas públicas, quais sejam, em ordem cronológica: i) a etapa de concepção ou desenho da política, ii) a etapa de implementação daquilo que foi projetado e iii) a etapa de avaliação e monitoramento constantes, com vistas a garantir que a política avance na direção pretendida. Nos parágrafos seguintes, as explicações para as falhas da política industrial sob os governos Lula (PITCE e PDP), identificadas na literatura, estão organizadas de acordo com essas etapas, na ordem exposta acima.

No que se refere à *etapa de concepção* ou de desenho da política industrial no período em análise, há três aspectos bastante recorrentes na literatura. O primeiro e mais conhecido deles tem a ver com as célebres contradições entre a política industrial e a política macroeconômica. Por se tratar de argumento amplamente conhecido e difundido tanto no meio acadêmico quanto na imprensa especializada, basta delinear-lo de maneira sucinta. Trata-se, grosso modo, de enfatizar (às vezes, de maneira exaustiva) que, embora a política industrial tenha sido, em linhas gerais, bem concebida, para obter êxito, a mesma precisaria ter sido acompanhada de mudanças profundas na política monetária – fundamentalmente, nos níveis das taxas de juro e câmbio. Isto porque esses preços macroeconômicos tem influência direta em pelo menos dois aspectos: no custo de captação de recursos para financiamento (elevadas taxas de juros) e no nível de concorrência dos chamados produtos “*tradables*” – isto é, aqueles que (em função do câmbio sobrevalorizado) podem ser adquiridos mais barato no mercado internacional, prejudicando as exportações nacionais (Bresser-Pereira *et. al.* 2016; Cano & Silva 2010; Suzigan & Furtado 2010; 2006, entre tantos outros).

O segundo aspecto, por sua vez, diz respeito tanto à falta de critérios claros para a escolha dos setores a serem beneficiados pelas *policies* (Bresser-Pereira *et. al.* 2016; Coronel *et al.* 2014; Ferraz 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007) quanto à ausência de mecanismos formais de avaliação e monitoramento das empresas beneficiadas, bem como do estabelecimento de medidas de *compliance*, com vistas a inibir práticas ilícitas e/ou de *rent-seeking* (Bresser-Pereira *et. al.* 2016; Almeida 2009; Canêdo-Pinheiro *et al.* 2007). Finalmente, o terceiro aspecto a ser destacado aqui refere-se ao paradoxo cronológico embutido nas experiências recentes: enquanto os programas de política industrial possuíam horizonte de curto prazo, para

coincidir com os ciclos eleitorais⁹⁹, muitos dos resultados de uma política industrial consistente apenas tornam-se visíveis no longo prazo (Schapiro 2013a; 2013b; Almeida 2011; 2009).

Quanto à *etapa de implementação*, é possível dividir em dois grupos principais os aspectos destacados na literatura. O primeiro deles refere-se aos limites que podem ser associados à estrutura de governança. Esta última, embora tenha ficado progressivamente mais enxuta entre 2004 e 2015 (Stumm 2017;2016), em nenhum momento apresentou um regime de competências bem definido. Esse tipo de deficiência produziu dois tipos de consequências durante o processo de implementação dos programas de política industrial: de um lado, inviabilizou o estabelecimento de rotinas e processos imprescindíveis à implementação eficaz de qualquer política pública e, de outro, produziu uma série de sobreposições entre as diversas instâncias, bem como a pulverização do comando político – o que dificulta sobremaneira a coordenação governamental e a articulação entre os diversos agentes envolvidos (Pires & Gomide 2016; 2014; Schapiro 2013a; 2013b; Almeida 2011; 2009; Suzigan & Furtado 2010).

O segundo aspecto a ser destacado nesta etapa tem a ver com as deficiências do corpo burocrático responsável pela implementação da política industrial. Para além dos impactos produzidos nesse corpo burocrático por cerca de um quarto de século de desuso – seja por falta de margem de manobra fiscal, nos anos 1980, seja por convicção ideológica, nos anos 1990 – há que se destacar também a sua desatualização. Isto porque, conforme observado por Suzigan e Furtado (2010, p. 22-23), tendo sido construído em meados do século passado, o grosso desse arcabouço institucional permanece inalterado. Isso adquire importância, seguem os autores, na medida em que se considerem, por exemplo, as diferenças entre os objetivos previstos num período e noutro: nos anos sessenta e setenta tratava-se, grosso modo, de construir setores, aumentando a capacidade fabril instalada, ao passo que, atualmente, os objetivos envolvidos “são muito mais qualitativos e refinados” – como mover setores para direções pré-definidas, criar condições contextuais para a expansão da produtividade e de atividades inovadoras, etc. Essa desatualização é corroborada pela presença insignificante de expertise setorial no interior dos órgãos decisórios da política industrial, marcados pela presença de não-especialistas (Almeida 2009).

Finalmente, no que se refere à *etapa de avaliação e monitoramento*, também é possível identificar dois aspectos principais na literatura. O primeiro deles diz respeito à precariedade dos mecanismos e instrumentos disponíveis para avaliar, monitorar e prestar contas acerca das políticas conduzidas – muito influenciada pela já mencionada ausência de um regime de competências claramente definido, o que, além de inviabilizar a responsabilização dos agentes envolvidos, não favorece a adoção de instrumentos típicos da fase de monitoramento de políticas públicas, como as análises de “impacto regulatório” e as medidas de “custo-efetividade”. A referida precariedade envolve, adicionalmente, deficiências relacionadas à ausência de critérios claros e formais para a escolha dos integrantes de órgãos específicos e das medidas práticas adotadas; e à comunicação pública dos resultados alcançados (Schapiro 2013a; 2013b). O segundo aspecto refere-se às deficiências dos mecanismos de participação.

⁹⁹ PITCE, PDP e PBM foram conduzidos, respectivamente, durante os governos Lula I, Lula II e Dilma I.

Estes, se, de um lado, não estimulam a participação dos setores formalmente organizados da sociedade, de outro, continuam bastante permeáveis à ocorrência de contatos não-institucionalizados de representantes de empresas ou associações empresariais específicas – estimulando a fragmentação, o personalismo e a informalidade na representação dos interesses sociais (Schapiro 2013a; 2013b; Almeida 2011; 2009).

Como se percebe, mesmo a partir de um brevíssimo exercício de síntese como o que foi feito aqui, é possível constatar um conjunto extenso de limites e/ou obstáculos na trajetória recente da política industrial brasileira – com alguns deles, inclusive, remontando a velhos e conhecidos problemas dos tempos de nacional-desenvolvimentismo. Esse conjunto de problemas, a meu ver, pode ser melhor compreendido se considerado a luz de um problema sociológico clássico: o das capacidades estatais. É disso que trata o restante deste capítulo.

3.4.2 As capacidades estatais da política industrial dos governos Lula

Como já foi dito, a discussão das capacidades estatais necessárias para conduzir uma estratégia industrializante no século XXI não pode ser realizada nos mesmos termos das competências exigidas para fazê-lo em meados do século XX. Por isso mesmo foi que optou-se aqui por utilizar a abordagem dos arranjos institucionais elaborada por Pires e Gomide (2016; 2014; 2012), já apresentada anteriormente. Nela, como vimos, são levadas em conta tanto as capacidades de ordem técnico-administrativas quanto as de ordem político-institucionais do Estado para conduzir o processo de implementação de políticas públicas.

A aplicação do modelo, como também já foi dito, exige que se desdobre a análise em duas etapas distintas: a primeira delas tratando de identificar os objetivos e a institucionalidade previstos nos programas de política em análise; e segunda dedicando-se à análise das capacidades estatais observadas durante o processo de implementação desses programas. Por já ter sido tratada em seção específica, a primeira dessas etapas será aqui apenas resumida e sistematizada. Isto é feito com a ajuda do quadro 4, que reúne informações sobre o contexto de lançamento, os objetivos e a estrutura de governança de cada um dos programas analisados.

Quadro 4 – Síntese dos objetivos e da estrutura de governança (PITCE e PDP)

	PITCE	PDP
Data de lançamento	31/03/2004	12/05/2008
Período de vigência	2004-2007	2008-2010
Mandato presidencial	Lula I	Lula II
Objetivos	“Aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional”	Sustentar o ciclo de expansão econômica então vivido pelo país

Estrutura de governança	Instâncias deliberativas	Instâncias de gerenciamento	Instâncias deliberativas	Instâncias de gerenciamento
	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
	Câmara de Desenvolvimento Econômico (CDE)			Secretaria de ações sistêmicas
	Câmara de Política Econômica (CPE)			Secretaria de destaques estratégicos
				Secretaria de programas estruturantes

Fonte: Brasil (2003b; 2008); sítio institucional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Stumm (2017); Salermo e Daher (2006).

Conforme observado anteriormente, *os objetivos* de cada um dos programas são qualitativamente distintos – de um lado, propunha-se um programa construído a partir da necessidade de promover ativamente a inovação (PITCE), de outro, sugeria-se um projeto destinado a estender ao máximo o ciclo de expansão então experimentado pela economia, estimulando toda a diversidade da estrutura produtiva brasileira, incluindo aí os setores tradicionais nos quais o país possui vantagens comparativas evidentes (PDP). De forma coerente com essa alternância de objetivos entre um programa e outro, também houve *mudanças institucionais* importantes, em uma tentativa explícita de tornar a gestão da política industrial mais “pragmática”. Para tanto, enxugou-se as instâncias deliberativas, concentrando-se as decisões (pelo menos, em tese) no CDI, e ampliou-se as instâncias de gerenciamento, com vistas a dar maior celeridade (também em teoria) ao processo decisório e facilitar a interlocução com os diversos setores envolvidos¹⁰⁰ (Brasil 2008).

No que se refere à segunda etapa contemplada na análise (i. e., a análise das capacidades estatais observadas em cada arranjo institucional), em havendo dois tipos de capacidades envolvidas, esta etapa também subdivide-se em outras duas. A primeira delas diz respeito às capacidades técnico-administrativas e envolve três critérios de avaliação: i) presença ou ausência de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA); ii) funcionamento dos mecanismos de coordenação (COOR); iii) existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI). A segunda refere-se às capacidades político-institucionais e também contemplam três critérios avaliativos: i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (APOLI); ii) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) (PART) e (iii)

¹⁰⁰ Enquanto a PITCE, centrada na inovação, focava em dois grandes grupos os “estratégicos” e os “portadores de futuro”, a PDP, mais pragmática, pulverizou seu enfoque por 24 setores econômicos (Brasil 2003a; 2008).

existência de fiscalização por parte das agências de controle (CONT). Consideremos cada uma dessas etapas separadamente.

No que diz respeito às capacidades de ordem *técnico-administrativas*, considerando-se na análise tanto a PITCE quanto a PDP, apenas o primeiro critério foi plenamente satisfeito – ou seja, ambos os programas puderam contar com o suporte de burocracias governamentais profissionalizadas. Nesse sentido, além da participação formal de integrantes do primeiro escalão de diversos ministérios (como o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e a Casa Civil, por exemplo), tanto o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), instância deliberativa, quanto a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), instância de gerenciamento, eram presididos por dois ministros de Estado – respectivamente, pelo chefe do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e pelo chefe do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

Quanto aos dois critérios restantes, também considerando conjuntamente a PITCE e a PDP, é possível sustentar que ambos estiveram longe de serem satisfeitos. No que diz respeito aos *mecanismos de coordenação*, foi possível verificar que essa função caberia (em teoria) à ABDI. Não obstante, conforme já observado por outros pesquisadores, embora pensada para ser uma agência, a ABDI é (na prática) uma entidade integrante do sistema S (Serviço Social Autônomo) e, portanto, não participa formalmente da administração pública. Assim sendo, a referida entidade padece de limitações básicas que a impedem de funcionar como uma instância de coordenação. Um exemplo emblemático é a ausência de autoridade convocatória sobre aquelas instituições que fazem parte da administração pública direta ou indireta – esse déficit de poder fez com que a ABDI enfrentasse dificuldades, inclusive, para empossar sua diretoria (Stumm 2017;2016; Schapiro 2013a; Almeida 2009; Suzigan & Furtado 2006).

No que se refere aos *mecanismos de monitoramento*, por sua vez, é possível dizer que ou eles não existiam ou funcionavam de maneira precária. Esse problema também já foi identificado em trabalhos anteriores e pode ser visto como uma consequência das deficiências de coordenação institucional referidas anteriormente. O ponto nevrálgico da questão é que política industrial necessita de “coordenação *ex ante*” (Suzigan & Furtado 2006), ao passo que a constituição de sua estrutura institucional no Brasil tem sido *ad hoc* (Schapiro 2013a). Nesse sentido, embora instituições como o CNDI e a ABDI contem com a participação formal de ministros de Estado, estes últimos o fazem usando “um segundo chapéu” – já que respondem e prestam contas formalmente para outras instituições. Por causa disso, a estrutura institucional da política industrial recente no Brasil tem sido “oca” – “já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos)” (Idem, p. 36). Disso decorre que órgãos como o CNDI e ABDI sequer contam com um regime de competências claramente definido, o que, por sua vez, inviabiliza rotinas e processos básicos para a implementação de políticas, entre os quais o estabelecimento de ferramentas elementares de avaliação e monitoramento.

No que diz respeito às *capacidades político-institucionais*, por sua vez, a análise mostrou um nível ainda mais baixo de capacidade: nenhum dos três critérios previstos no modelo analítico-conceitual foram satisfeitos. No que se refere ao primeiro deles, embora algumas

demandas no âmbito da PITCE tenham tido que passar pelo crivo do Congresso Nacional¹⁰¹, considerando-se os dois programas conjuntamente, é possível sustentar que não houve interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos. Quanto ao segundo critério, por sua vez, é possível dizer que não houve institucionalização de mecanismos de participação social. Isso porque, mesmo naquelas instâncias onde poderia ter havido a institucionalização desses mecanismos, como no CNDI e na ABDI, verificou-se a presença de deficiências básicas que, de saída, inviabilizaram a empreitada. Primeiro, não havia critérios claros e formalmente definidos para a escolha dos integrantes desses órgãos. Segundo, não havia uma agenda pública ou um cronograma que definisse a periodicidade e a pauta das reuniões no âmbito daquelas instituições. Por fim, a interação entre agentes públicos e privados tendeu a ocorrer de maneira não-institucionalizada, por meio de contatos pessoais ou informais (Schapiro 2013a; Schneider 2004).

No que diz respeito ao terceiro critério previsto no modelo, também não há indícios de fiscalização efetiva seja por parte das agências de controle seja através de escrutínio público. No caso deste último, como já foi dito, simplesmente não existe um regime de competências efetivo, que possibilite o estabelecimento de rotinas e processos administrativos consistentes, dotados de instrumentos eficazes de avaliação e monitoramento de políticas. A inexistência de uma rotina administrativa nesses moldes, por sua vez, dificulta inclusive o trabalho das agências de controle – uma vez que as informações mais básicas sobre esses programas não estão disponíveis, não existem ou são omitidas. Um exemplo emblemático deste último caso foi mostrado por Mansueto Almeida, tendo como base as operações de empréstimos do Tesouro Nacional para bancos públicos. O levantamento realizado pelo autor mostra que entre 2006 e 2010 essas operações saíram de 0 (zero) para R\$ 255,7 bilhões – mais de 90% desse volume destinado ao BNDES. Até outubro de 2010, no entanto, essas informações não haviam sequer sido publicadas. Dado que a hipótese de ignorância da equipe técnica do Tesouro Nacional é por demais esdrúxula, conclui-se que a entidade optou por omitir essas informações do escrutínio público (Almeida 2011).

A tabela 06 sintetiza o resultado da verificação dos critérios envolvidos no modelo analítico aqui utilizado – em termos dicotômicos, 0 significa critério não satisfeito e 1 critério satisfeito. É partir dos resultados apresentados na tabela 06 que se define o nível das capacidades envolvidas nos casos aqui analisados. Cada um dos dois tipos de capacidades do modelo (técnicas e políticas) foi dividido em três níveis: alta (2), média (1) e baixa (0). Para ser considerado de alta capacidade o arranjo analisado precisa satisfazer 3 de 3 dos critérios empregados; para ser considerado de média capacidade o aproveitamento precisa ser 2 de 3; se apenas 1 ou nenhum dos critérios tiverem sido satisfeitos, o arranjo em questão é considerado de baixa capacidade (Pires & Gomide 2016, p. 130).

¹⁰¹ Veja-se, por exemplo, os casos das promulgações da Lei de Inovação (Lei no10.973/2004) e da Lei do Bem (Lei no11.196/2005).

Tabela 6 – Critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacionais

Casos	Capacidade técnico-administrativa			Capacidade político-relacional		
	ORGA	COOR	MONI	APOL	PART	CONT
PITCE	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)
PDP	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires & Gomide (2016, p. 131).

A tabela 07, por sua vez, apresenta a síntese das capacidades estatais – técnico-administrativas e político-institucionais – envolvidas nos arranjos institucionais dos dois programas industriais conduzidos sob os governos Lula. Adicionalmente, a mesma tabela também traz as capacidades desse arranjos em termos de resultados alcançados. Estes últimos também são analisados sob duas óticas: produto e inovação. O primeiro diz respeito aos *outputs* do arranjo institucional em questão – ou seja, se os objetivos estipulados foram atingidos. O segundo refere-se à inovação institucional – isto é, se durante o processo de implementação da política, em função das dificuldades encontradas e/ou da participação de novos atores, inovações institucionais foram construídas para tentar superá-las. No caso da PITCE e da PDP, como pode ser visto na tabela, nenhuma das duas coisas ocorreu: ou seja, nem atingiu-se os objetivos pretendidos, em função dos baixos níveis de capacidades técnicas e políticas, nem produziu-se mudanças institucionais que permitissem contornar as dificuldades encontradas. Nos dois casos, portanto, os arranjos institucionais dessas políticas foram considerados de baixa capacidade.

Tabela 7 – Capacidades estatais e resultados observados

Casos	Capacidades estatais		Resultados	
	Técnico-administrativa	Político-institucional	Produto	Inovação
PITCE	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)
PDP	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires & Gomide (2016, p. 131).

Para que a análise aqui conduzida possa ganhar em perspectiva, é possível utilizar como referência outros arranjos institucionais, também concebidos com a intenção de promover o desenvolvimento e conduzidos durante o período em análise. O objetivo aqui é oferecer um balizador comparativo ao falar em níveis (alto, médio ou baixo) das capacidades estatais envolvidas. Isso é feito na seção seguinte.

3.4.3 Capacidades estatais em perspectiva comparada

Os arranjos institucionais escolhidos para serem utilizados como balizadores comparativos aqui foram utilizados nos processos de implementação dos seguintes programas: Renovação da Indústria Naval (RIN), Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Bolsa Família (PBF)¹⁰².

¹⁰² Estes três casos estão entre os oito contemplados na análise comparativa realizada por Pires e Gomide (2016). Como já foi dito, essa análise baseou-se em oito estudos aprofundados de caso, um para cada um dos

No *primeiro caso*, em termos de capacidades técnicas-administrativas, o arranjo institucional responsável por implementar a RIN¹⁰³ foi classificado como de alta capacidade – por satisfazer os três critérios exigidos nessa dimensão do modelo. Nesse sentido, o arranjo em questão contou com a presença ativa de burocracias governamentais profissionalizadas (Petrobras, na pessoa jurídica da Transpetro e Ministério dos Transportes (MT)); com o funcionamento adequado de mecanismos de coordenação (através do Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante conformado por representantes do governo federal, das empresas privadas e dos trabalhadores do setor, também responsável por gerir os recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM), sob a supervisão do Ministério dos Transportes); e também dos mecanismos de monitoramento (efetuados de maneira independente pelos bancos públicos, pelo MT e pela Transpetro).

Em termos político-institucionais, por sua vez, o arranjo também contemplou os três critérios envolvidos no modelo e também foi classificado como sendo de alta capacidade. Nesse sentido, o programa contou com interação entre atores burocráticos e políticos (os níveis de endividamento da Transpetro com bancos públicos, por exemplo, obtiveram a chancela do Senado); com a participação social institucionalizada (através do Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante formado por representantes do Estado, das empresas e dos trabalhadores); e com a fiscalização de agências de controle (além da fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), o programa precisou conseguir, junto ao IBAMA, licenciamento ambiental para a construção dos estaleiros e negociar, em audiências públicas, com associações civis interessadas).

No que concerne aos resultados, o arranjo institucional também foi considerado de alta capacidade – tanto em termos de entrega de produtos quanto de inovação. No primeiro caso, o política cumpriu satisfatoriamente os objetivos de estimular a produção da indústria nacional e de expandir os níveis de emprego no setor. No segundo, observou-se evolução, durante o processo de implementação, na utilização de mecanismos de monitoramento.

No caso do MCMV¹⁰⁴, em termos técnicos-administrativos o arranjo também foi classificado como sendo de alta capacidade, por satisfazer os três critérios envolvidos no modelo. Nesse sentido, também constatou-se a presença ativa de burocracias governamentais profissionalizadas (foram três os ministérios diretamente envolvidos Casa Civil, Cidades e Fazenda); de mecanismos de coordenação (notadamente no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e de fiscalização e controle (Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União).

Em termos político-institucionais, por sua vez, o arranjo do MCMV foi classificado como de baixa capacidade – tendo contemplado apenas 1 dos três critérios envolvidos no

programas selecionados. Esses estudos foram produzidos no âmbito da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio de trabalho conjunto de técnicos do IPEA e de pesquisadores de universidade brasileiras e estrangeiras.

¹⁰³ As informações sobre a RIN aqui utilizadas foram retiradas do estudo aprofundado de caso realizado por Pires, Gomide & Amaral (2013).

¹⁰⁴ As informações sobre o MCMV aqui utilizadas foram retiradas do estudo aprofundado de caso realizado por Loureiro, Macário & Guerra (2013).

modelo. Assim, não se observou interação institucionalizada entre agentes burocráticos e políticos (ainda que parlamentares do PMDB tenham influenciado pontualmente a incorporação de pequenos municípios ao programa); nem de participação social efetiva (embora contemplados formalmente tanto Conselho Nacional das Cidades quanto no Conselho Gestor do FNNIS, outros segmentos sociais – que não os empresários das construção civil – afirmavam constantemente não estarem sendo ouvidos pelos órgãos encarregados pela política). Apenas foi contemplado o critério da presença efetiva de mecanismos de fiscalização e controle (TCU e CGU).

Assim sendo, em termos resultados da política, o arranjo do MCMV apresentou alta capacidade no quesito produto – tendo alcançado índices elevados no atingimento das metas estabelecidas – e mostrou baixa capacidade no quesito inovação – não apresentado iniciativas inovadoras, por exemplo, para solucionar as insuficiências político-institucionais do programa.

Finalmente, o PBF¹⁰⁵, no que diz respeito à dimensão técnica-administrativa de seu arranjo institucional, também foi classificado como sendo de alta capacidade – tendo os três critérios envolvidos nessa dimensão satisfeitos. Nesse sentido, observou-se a presença efetiva de burocracias governamentais profissionalizadas (Ministério do Desenvolvimento Social); de mecanismos de coordenação (também exercida no âmbito do MDS); e de monitoramento (Cadastro Nacional Único e Índice de Gestão Descentralizada).

Quanto à dimensão político-institucional, por sua vez, o PBF foi classificado como possuindo um arranjo de capacidade média, tendo satisfeito dois dos três critérios envolvidos. Nesse sentido, tanto a interação entre agentes burocráticos e políticos quanto o funcionamento dos mecanismos de fiscalização e controle beneficiaram-se da estrutura institucional existente na esfera da assistência social (*policy community* como conselhos, comissões e secretarias). Adicionalmente, o PBF contou com o controle e a fiscalização exercidos pelas Instâncias de Controle Social (ICS) – formadas por integrantes do poder público e da sociedade civil, com vistas a obter ganhos de transparência. No que se refere aos mecanismos de participação social, por sua vez, embora formalmente instituídos – nas figuras da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestoras Bipartites CIB – essas instâncias, na prática, funcionaram mais como *loci* para consulta e negociação do que para deliberação.

No que concerne à dimensão dos resultados, o arranjo do PBF foi classificado como de alta capacidade – tanto em termos de produto quanto de inovação. No primeiro caso, como se sabe, o programa se notabilizou por sua efetividade enquanto política focalizada de combate à pobreza e de redistribuição de renda – alcançando números progressivamente expressivos desde 2004. No segundo caso, diversas foram as medidas inovadoras durante o processo de implementação da política (CadÚnico, condicionalidades, ICS, etc.).

A tabela 08 resume a presença ou ausência dos atributos utilizados para medir as capacidades técnicas e políticas envolvidas nos três arranjos institucionais sintetizados acima. Adicionalmente, a mesma tabela reúne os atributos presentes e ausentes nos arranjos que

¹⁰⁵ As informações sobre o PBF aqui utilizadas foram retiradas do estudo aprofundado de caso realizado por Coutinho 2013.

conduziram os três programas de política industrial mais recentes – a PITCE, a PDP e o PBM, este último com base na análise de Schapiro (2013a).

Tabela 8 – Capacidades estatais observadas (programas selecionados)

Casos	Capacidade técnico-administrativa			Capacidade político-relacional		
	ORGA	COOR	MONI	APOL	PART	CONT
RIN	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)
MCMV	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Sim (1)
PBF	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Não (0)	Sim (1)
PITCE	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)
PDP	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)
PBM	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires & Gomide (2016, p. 131).

A tabela 09, por sua vez, reúne as informações sobre os níveis de capacidades geradas em cada arranjo institucional – em termos técnicos-administrativos e político-relacionais, de um lado, e em termos de resultados alcançados e inovações apresentadas, de outro – para os mesmos casos contemplados na tabela 08.

Tabela 9– Capacidades estatais e resultados observados (programas selecionados)

Casos	Capacidades estatais		Resultados	
	Técnico-administrativas	Político-relacional	Produto	Inovação
RIN	Alta (2)	Alta (2)	Alta (2)	Alta (2)
MCMV	Alta (2)	Baixa (0)	Alta (2)	Baixa (0)
PBF	Alta (2)	Média (1)	Alta (2)	Alta (2)
PITCE	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)
PDP	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)
PBM	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Pires & Gomide (2016, p. 131).

Como se percebe, há diferenças notáveis, em termos de capacidades estatais geradas, quando se compara os arranjos institucionais que conduziram os três programas de política industrial mais recentes (PITCE, PDP e PBM) com os outros três casos mostrados nas tabelas 08 e 09. As diferenças mais gritantes estão na dimensão técnico-administrativa: enquanto RIN, MCMV e PBF apresentaram níveis de capacidade alta (2) nesse quesito, nenhum dos programas de política industrial alcançou sequer o nível médio (1) – todos geraram capacidades classificados como baixas (0), apresentando deficiências muito evidentes em termos de mecanismos de coordenação (COOR) e monitoramento (MONI).

No que concerne à dimensão político-institucional, por sua vez, também há diferenças imensas entre os arranjos considerados – nenhum dos três critérios envolvidos foram satisfeitos e os níveis de capacidades geradas foram classificados como baixa (0) nos

três programas de política industrial. Em termos comparativos, no entanto, houve maior oscilação nos outros arranjos considerados: embora a RIN também tenha gerado capacidades classificadas como alta (2) nesta dimensão, as capacidades geradas no âmbito do MCMV e do PBF foram classificadas como baixa (0) e média (1), respectivamente.

No que diz respeito ao resultados gerados pelos arranjos institucionais considerados, as diferenças, como seria de se esperar, também são enormes. Aqueles arranjos que apresentaram níveis altos de capacidades técnico-administrativas também conseguiram gerar altos níveis de entrega de produtos. Por sua vez, aqueles arranjos com níveis médio e alto de capacidades político-institucionais também apresentaram alta capacidade de inovação – isto é, de construir soluções inovadoras durante o processo de implementação da política. Finalmente, aqueles arranjos institucionais que apresentaram baixos níveis de capacidades tanto em termos técnico-administrativo quanto político-institucional, como não poderia deixar de ser, também geraram baixos níveis de capacidades tanto para entrega de produtos quanto para construção soluções inovadoras. Este foi o caso dos três programas de política industrial – PITCE, PDP e PBM.

Posto isso, podemos retornar a questão que motivou este capítulo: por que os programas de política industrial conduzidos sob os governos Lula falharam?

Conforme mostrado na primeira parte do trabalho, havia uma intenção clara de que a estratégia de desenvolvimento inaugurada em 2003 tivesse na industrialização um de seus pilares de sustentação. O documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, publicado pelo governo federal em novembro de 2003, por sua vez, mostrava não se tratar apenas de intenção. Não foi, de fato, esse o caso: as intenções declaradas geraram medidas de ordem prática. Em 31 de março de 2004, como vimos, o governo lança oficialmente Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) – focalizada, centrada em inovação e, por isso mesmo, desenhada para promover dois conjuntos específicos de setores, os “estratégicos” e os “portadores de futuro”. Ironicamente, foi justamente pelas mesmas razões que a PITCE foi alvo de críticas: por ser muito focalizada, por deixar de fora setores tradicionais da economia brasileira, por não fazer justiça à diversidade de nossa estrutura produtiva, etc.

Atento às críticas, o governo lança, em 12 de maio de 2008, um novo programa de política industrial: a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Esta, como sugere o nome, muito mais abrangente, contemplando 24 setores (de exportadores de matéria-prima à serviços especializados) da diversificada estrutura produtiva nacional – entre os quais, naturalmente, estavam aqueles setores tradicionais (ausentes na PITCE), cuja especialidade é a exportação de produtos nos quais o país possui vantagens comparativas incontestes (complexo da soja, petróleo e gás, minerais brutos, etc.). O objetivo geral, como não poderia deixar de ser, também era bem mais genérico do que simplesmente promover atividades inovadoras: tratava-se de estender até onde fosse possível a longevidade do ciclo de expansão então experimentado pela economia nacional. Para tanto considerava-se imperioso estimular toda sorte de atividade exportadora, com vistas a manter positivo o resultado da balança comercial.

Em termos de resultados, como vimos, nem se promoveu a inovação, os efeitos da PITCE nos principais indicadores dessa seara foram nulos, nem se atingiu a maioria das metas genéricas estipuladas no âmbito da PDP. Diante dos resultados apresentados em termos de capacidades estatais envolvidas na tentativa de implementação desses programas, no entanto, esse fracasso não surpreende. Surpresa haveria caso arranjos institucionais com baixas capacidades técnicas e políticas, como o foram os da PITCE e da PDP, tivessem obtido êxito. A tendência é justamente que arranjos institucionais incapazes técnica e politicamente revelem-se pouco efetivos e pouco legítimos – no primeiro caso, a entrega de resultados é baixa, no segundo, o nível de transparência não é satisfatório.

Para finalizar, é possível fazer três observações na tentativa de estabelecer algum diálogo com a literatura que vem sendo citada.

A primeira delas é que, dados os níveis de capacidades envolvidos nos arranjos institucionais que conduziram a PITCE e a PDP, é preciso relativizar o peso atribuído aos efeitos da política macroeconômica – sobretudo às taxas de juros e câmbio. Em que pese os efeitos adversos em termos de custos elevados para financiar investimentos e de acirramento da concorrência do mercado internacional, já amplamente demonstrados pela referida literatura, não está claro se os resultados seriam muito diferentes caso os preços macroeconômicos estivessem em patamares considerados adequados. Durante o primeiro governo Dilma, os referidos preços estiveram em condições muito mais favoráveis e, não obstante, o fracasso do Plano Brasil Maior (PBM) não foi menos retumbante do que dos dois projetos de política industrial anteriores – em que pese o horizonte nebuloso proporcionado pelo acirramento dos efeitos da crise internacional, a partir do último trimestre de 2011.

A segunda observação é que os resultados da análise conduzida neste capítulo são condizentes com as ambiguidades e os dilemas que tem sido identificados na política industrial brasileira do século XXI – por autores como Mansueto Almeida e Mario Schapiro, por exemplo. O principal dilema envolvido está na tentativa de conduzir uma política centrada na inovação por parte de setores diversificados de uma economia cuja produção industrial é capitaneada por setores de “baixa e média-baixa tecnologia” (Almeida 2009). Esse dilema, por sua vez, tem produzido uma série de ambiguidades na política industrial brasileira recente – evidenciada, por exemplo, pela distância que separa o terreno das intenções do território das ações. Nesse sentido, enquanto o discurso do governo aponta para uma política industrial moderna, destinada a fomentar a expansão de capital humano, P&D e inovação, na prática, a política continua promovendo setores ou firmas específicas (como nos tempos da substituição de importações), com um agravante: atualmente, o governo financia e ajuda a consolidar empresas que já são competitivas (Almeida 2011; 2009, Schapiro 2013a)

Essa distância entre as intenções declaradas e ações concretizadas, por sua vez, além de produzir ineficácia econômica – os programas tendem mais à correção de falhas de mercado, perspectiva ricardiana, do que à transformação da estrutura produtiva, perspectiva schumpeteriana (Schapiro 2013a)– também geram deficiências políticas, como os baixos níveis de transparência em termos de relação custo-benefício das medidas utilizadas (outra característica dos tempos de nacional-desenvolvimentismo): os aportes bilionários do Tesouro Nacional ao BNDES para financiar a expansão de empresas brasileiras já

consolidadas, por exemplo, não foram sequer divulgados, até o segundo semestre de 2010, e muito menos debatidos com a sociedade (Almeida 2011; 2009).

Essas deficiências econômicas e políticas, retornando ao argumento aqui defendido, podem ser vistas como consequências absolutamente previsíveis, a partir da análise das capacidades envolvidas nos arranjos institucionais construídos para conduzir esses projetos de política industrial (PITCE e PDP). Isso porque, como já foi dito, arranjos institucionais incapazes técnica e politicamente tendem a produzir resultados ineficazes (economicamente) e ilegítimos (politicamente). Essas deficiências institucionais, ademais, sequer podem ser vistas como novidade. A trajetória do nacional-desenvolvimentismo mostra, por exemplo, que – na ausência de arranjos institucionais suficientemente capacitados – a intervenção estatal tende a oscilar entre o clientelismo e as relações de compadrio, de um lado, e o centralismo autoritário, de outro (Codato 1997). O que implica em falta de “consistência econômica”, no primeiro caso, e em déficit de “responsividade democrática”, no segundo (Schapiro 2013b).

Nesse sentido, a terceira e última observação a ser feita é que os resultados aqui auferidos também vão ao encontro da necessidade de se construir “alternativas de regulação da discricionariedade pública”. Conforme observado por Mario Schapiro, defender esse tipo de procedimento não significa negar espaço à política nas decisões governamentais ou fetichizar a tecnocracia, mas pensar em arranjos institucionais regidos por procedimentos decisórios claros, além mecanismos de monitoramentos e de prestação de contas. Nessa seara, parece, de fato, que a política industrial tem mesmo “algo a aprender com a atual configuração institucional da política monetária”. Esta, como se sabe, conta desde 1999 com um regime de competências claramente definido entre o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central (Bacen), que lhe “tem garantido procedimentalização decisória e instrumentos de controle público para as decisões econômicas”¹⁰⁶ (Idem, p. 119-120).

Dito de outro modo, voltar os olhos para a institucionalidade da atual política monetária pode ser útil para que as próximas tentativas de se fazer uso de política industrial na economia brasileira ultrapassem os limites dos programas e dos projetos – conseguindo transformar-se, efetivamente, em políticas (*policies*).

¹⁰⁶ Ocioso dizer que não se trata de entrar no mérito do conteúdo da política monetária em si, mas de observar o funcionamento do seu arranjo institucional.

Conclusões

Com base na análise empreendida na primeira parte deste trabalho, argumentou-se que a estratégia de desenvolvimento conduzida no Brasil entre 2003 e 2010, apesar de ser portadora (desde o seu início) de uma intenção neste sentido e da clara disposição do governo em concretizá-la, não conseguiu ser desenvolvimentista – tendo falhado em fazer da industrialização uma alavanca para a inovação e para o conteúdo tecnológico contido na estrutura produtiva nacional. Por sua vez, nesta segunda parte, redirecionou-se o foco da análise do *tipo de estratégia* conduzido para o *tipo de Estado* que a conduziu. O objetivo desse deslocamento foi passar a investigar as causas do fracasso dessa empreitada. A estratégia utilizada, portanto, não foi a de avaliar a questão a partir do mérito teórico das medidas econômicas adotadas, mas a partir dos fatores políticos nela imbricados.

Dada a impossibilidade de se ter em conta os inúmeros aspectos envolvidos, optou-se por seguir aqui uma tradição sociológica clássica e concentrar a análise no papel dos Estados nacionais em processos de desenvolvimento econômico. Seguir por esse caminho, como vimos, implica em considerar as capacidades que determinado Estado possui para estabelecer e atingir objetivos. Nesse sentido, optou-se por considerar o problema sob duas perspectivas distintas: as capacidades estatais para o século XX (capítulo II) e para o século XXI (capítulo III). Sinteticamente, é possível dizer que nos dois casos as capacidades do Estado brasileiro estiveram muito aquém do necessário. Dessa forma, não surpreende que o projeto desenvolvimentista pretendido não tenha se concretizado durante o período 2003-2010. A seguir, sintetiza-se os principais resultados obtidos pela análise orientada por essas duas perspectivas.

No que se refere a análise das *capacidades estatais para o século XX*, o caminho escolhido foi informado pelo conceito de “Estado Desenvolvimentista” (ED). Trata-se de um conceito construído a partir da análise do papel desempenhado por Estados nacionais em processos de desenvolvimento capitalista tardios, sobretudo em países do Leste e do Sudeste Asiáticos, durante a segunda metade do século passado – e, portanto, operando em contextos mais ou menos autoritários em cada caso. A partir da comparação histórica entre esses países, empreendida por vasta literatura, chegou-se a um conjunto de características comuns aos Estados que obtiveram êxito em empreitadas desenvolvimentistas recentes.

De maneira sistematizada, as características dos Estados desenvolvimentistas podem ser divididas em três dimensões, cada uma delas contendo outros atributos (7 no total), como vimos: uma dimensão contextual, uma dimensão institucional e uma dimensão volitiva (Perissinotto 2014). A partir dessa sistematização é possível verificar em que medida casos concretos se aproximam ou se distanciam daquele ideal típico.

Este foi justamente um dos procedimentos realizados nesta parte do trabalho: verificar em que medida o Estado que conduziu estratégia pretendida para o período 2003-2010 se aproximava ou se distanciava de um ED típico. Não obstante, tendo em vista o conhecido processo de encolhimento pelo qual passou o Estado brasileiro nas duas décadas anteriores, a questão a ser respondida não foi se havia ou não um ED disponível, mas se o grupo político que conduziu a implementação da referida estratégia foi capaz de, durante esse processo, liderar um processo de (re)construção institucional que lhe permitisse concretizar sua intenção desenvolvimentista.

Conforme mostrado no capítulo II (ver quadro 03), apenas dois dos sete atributos envolvidos nas três dimensões abrangidas pelo conceito de ED foram satisfeitos no caso em análise. A seguir, resume-se brevemente os principais achados nesse sentido.

A análise empreendida mostrou que, durante o período analisado, esteve à frente do Estado uma “elite modernizante” (Hirschmann, *op. cit.*), com pretensões claramente orientadas pelo desenvolvimentismo e disposta a tomar decisões desenvolvimentistas. Nesse sentido – mesmo assumindo um Estado à beira de um colapso financeiro e cambial (Morais & Saad-Filho 2005; 2011) e mantendo o compromisso com o “controle da inflação”, o “equilíbrio fiscal” e o “superávit primário” (Lula 2002), assumido antes da eleição – medidas práticas como a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)¹⁰⁷, responsável por implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁰⁸, e a criação do CDES mostram a atuação do governo no sentido de implementar a estratégia de desenvolvimento pretendida.

No caso da primeira medida, a criação do Ministério e a implementação de diversas políticas sociais foram ao encontro de um modelo de desenvolvimento no qual estava previsto que, ao combater a fome e a pobreza, seria possível incorporar progressivamente famílias ao mercado consumidor, desencadeando um “círculo virtuoso” entre investimento e consumo. Já no caso do CDES, tratou-se uma clara tentativa, ruidosamente declarada pelo governo, de facilitar o diálogo entre Estado e grupos sociais organizados, rompendo com o insulamento burocrático de governos anteriores. Ainda no que se refere ao CDES, muitas das diretrizes formuladas no interior daquele órgão foram implementadas – resultantes de um conjunto de escolhas, decisões e ações pactuadas entre governo e atores sociais organizados (ANC 2010, *op. cit.*).

Também apontam na mesma direção o esforço de construção institucional (“*sate building*”) empreendido no período: o processo de recomposição – tanto quantitativo quanto qualitativo – do setor público federal (IPEA 2011) foi ao encontro de um modelo que não poderia prescindir de uma burocracia estatal preparada e aparelhada para planejar o desenvolvimento. Dessa forma, dado o desmonte de parte importante da burocracia nacional durante as décadas de 1980 e 1990 (Pessoa de Carvalho 2011; Gimenez & Cardoso Jr. 2012), restava ao grupo político que assume o Estado em 2003 reconstruir parte importante do setor público nacional – sob pena de inviabilizar o modelo de desenvolvimento pretendido.

Por outro lado, alguns aspectos cruciais em ED’s típicos estiveram ausentes. Nesse sentido, a dimensão institucional daquele conceito, como vimos, prevê que a burocracia estatal mantenha-se socialmente inserida e, ao mesmo tempo, desfrute de autonomia suficiente para controlar o processo decisório acerca da política econômica (Perissinotto 2014, *op. cit.*). No caso analisado, embora a criação do CDES possa ser considerada como uma inovação institucional importante, uma tentativa de ganhar em inserção social, ela não altera a ausência de autonomia da burocracia estatal em questões de política econômica. Isso

¹⁰⁷O Ministério foi criado via Medida Provisória, MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Posteriormente, suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 23 de janeiro de 2004.

¹⁰⁸ Entre os programas dessa política estiveram o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Fome Zero), o programa de transferência de renda condicionada Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

porque o CDES foi criado para ser um órgão consultivo, e não deliberativo – como ocorrido, por exemplo, com as “agências piloto” (Woo-Cumings 1999) presentes nos *cases* desenvolvimentistas asiáticos.

Adicionalmente, ainda no que se refere à autonomia da burocracia, é preciso ressaltar que, mesmo sem utilizar o exemplo das agências estatais asiáticas, o controle do processo decisório em torno da política econômica (em sentido *lato*) poderia ter sido tentado de outras formas, fazendo uso inclusive de modelos caseiros. Cito apenas os dois mais evidentes. No primeiro deles, mais autoritário, poder-se-ia ter recorrido ao conhecidíssimo artifício do insulamento burocrático, tão recorrente na historiografia política brasileira – tanto em regimes ditatoriais (Estado Novo e Ditadura civil-militar de 1964-1985) quanto democráticos (governos Kubitschek e Cardoso).

O segundo recurso consistiria em atribuir aos órgãos responsáveis por planejar o desenvolvimento um padrão de governança semelhante àquele que vigora nas instituições responsáveis pela política monetária. Neste último caso – além de o primeiro escalão das burocracias dessas instituições (Fazenda e Bacen) escaparem das disputas políticas no interior da coalizão de apoio ao governo, uma vez que a sua nomeação compete ao partido do presidente (Codato & Franz 2017; Perissinotto *et. al.* 2018) – as decisões acerca da política monetária dispõem tanto de um regime de competências claro quanto de um sistema de monitoramento rigoroso, o que produz um processo decisório, ao mesmo tempo, eficaz e legítimo (Schapiro 2013b).

Nada disso foi tentado, como vimos. O que se tentou, repetidamente, foi conferir ao modelo de desenvolvimento um apoio político difuso – ampliando-se extensamente a participação da sociedade civil organizada. Essa intenção pôde ser percebida em expedientes mais genéricos, como na elaboração dos Planos Plurianuais, por exemplo. Mas também em medidas mais específicas: veja-se os casos da formação e da dinâmica de funcionamento do Conselho para o Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho para o Desenvolvimento Industrial (CDI). Esse apoio difuso, no entanto, embora possa ser considerado legítimo do ponto de vista democrático, foi pouco eficaz em conferir o respaldo necessário tanto ao processo de *state building* quanto à busca persistente por metas desenvolvimentistas. Nesse sentido, é possível dizer que, embora o esforço de (re)construção institucional conduzido pela elite que esteve à frente do Estado entre 2003 e 2010 tenha sido notável, não foi suficiente para produzir uma burocracia estatal apta e aparelhada para tomar decisões desenvolvimentistas – como sugere a dimensão volitiva de um ED.

Ainda no que se refere a esta última, a referida elite também não conseguiu construir uma “coalizão desenvolvimentista” (Leftwich 2010) capaz de sustentar, politicamente, o modelo de desenvolvimento¹⁰⁹. Essa coalizão, como vimos, precisaria ser construída pela “elite modernizante”, em conjunto com outras elites exteriores ao Estado (Perissinotto 2014, *op. cit.*) – tornando-se, assim, o “*binding agent*” (Hirschmann 1964) essencial em todo projeto

¹⁰⁹ A tentativa mais importante nessa direção foi, sem dúvida, a criação do CDES. Conforme visto anteriormente, este último foi criado com o objetivo expresso de ser um órgão de assessoramento da presidência da república e, ao mesmo tempo, de interlocução com a sociedade civil organizada, em questões tangentes ao desenvolvimento. Nesse sentido, embora tenha ampliado a inserção social da burocracia estatal e respaldado em alguma medida a estratégia de desenvolvimento conduzida pelo governo, o CDES falhou na tentativa de produzir um “pacto” pelo desenvolvimento (ver capítulo 2 desta segunda parte).

desenvolvimentista. Isso porque a construção da referida coalizão está estreitamente relacionada à sustentação de uma escalada desenvolvimentista – ao suportar e legitimar, perante a sociedade organizada, o referido processo de construção institucional, o planejamento econômico do Estado, adequada alocação de recursos, a busca deliberada e contínua por metas desenvolvimentistas, etc. Em vez disso, o que se verificou no período em análise foi a busca (sem sucesso) pelo apoio difuso descrito acima.

Ao prescindir da construção de uma “coalizão desenvolvimentista”, o grupo político que ascende ao poder em 2003 colocou em xeque o êxito da estratégia que pretendia implementar. Dessa forma, embora tenha alcançado (deliberadamente) resultados importantes, a intenção desenvolvimentista (*in books*) não pôde ser concretizada (*in action*). Para que isso tivesse ocorrido (i. e., para que estratégia pudesse ser tipificada como desenvolvimentista, de fato), além de um projeto nacional e da utilização deliberada da intervenção estatal para viabilizá-lo, far-se-ia necessário que a industrialização houvesse funcionado como uma alavanca para a inovação e para o progresso tecnológico da economia nacional – o que, como vimos, não ocorreu.

Já no que concerne às *capacidades estatais para o século XXI*, o caminho escolhido foi conduzir a análise por uma perspectiva (desenvolvida mais recentemente) que considera, além dos aspectos tradicionais como autonomia e competência técnica das burocracias estatais, suas habilidades para operar em contextos caracterizados pela vigência das instituições democráticas (contextos nos quais operam a grande maioria dos Estados nacionais no presente século). Nessa chave analítica, portanto, considera-se tanto as capacidades de ordem técnico-administrativas quanto político-institucionais do Estado. Essas duas ordens de capacidades estão contempladas na abordagem dos arranjos institucionais proposta por Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016; 2014; 2012), utilizada no capítulo III desta segunda parte do trabalho. A seguir, resume-se os principais achados do referido capítulo.

Em consonância com o objetivo geral de compreender por que a intenção desenvolvimentista presente na estratégia em análise não pôde ser concretizada, optou-se por concentrar a análise naquele aspecto em que a referida estratégia fracassou: a sua política industrializante. Nesse sentido, a questão a ser respondida foi por que a política industrial dos governos Lula falhou? Para respondê-la, o caminho escolhido foi submeter os dois programas de política industrial conduzidos naquele período (a PITCE e a PDP) à abordagem dos arranjos institucionais referida acima.

Considerando os seis atributos contemplados nos dois tipos de capacidades referidos acima, apenas dois foram satisfeitos, quando se considera os dois programas de política industrial em análise (ver tabela 6). O que, por sua vez, fez com que os arranjos institucionais da PITCE e da PDP fossem considerados de baixa capacidade tanto em termos técnico-administrativos quanto político-institucionais. Consequentemente, as capacidades desses arranjos tanto de entregar resultados quanto de produzir inovações institucionais durante os processo de implementação das políticas também foram muito baixas (ver tabela 7). Os níveis de capacidades envolvidos nesses programas de política industrial são considerados baixos mesmo quando comparados com arranjos institucionais de outros programas conduzidos no

mesmo período – como o Minha Casa Minha Vida e o Bolsa Família, por exemplo (ver tabelas 8 e 9).

Dessa perspectiva, portanto, o fracasso dos dois programas de política industrial considerados em modificar a estrutura produtiva da economia nacional não pode ser visto como uma surpresa – ao contrário, dados os níveis de capacidades disponíveis em seus respectivos arranjos institucionais, surpresa haveria se esses programas tivessem obtido êxito. Assim sendo, tornam-se bastante compreensíveis os motivos pelos quais, a despeito da PITCE e da PDP, a economia nacional continuou a explorar apenas as imensas vantagens comparativas de sua conhecida vocação agroexportadora: sem as capacidades estatais necessárias, esses programas de política industrial não puderam ser implementados a contento e, conseqüentemente, não atingiram os principais objetivos neles inscritos.

A principal evidência nesse sentido é que a pauta de exportações da economia nacional continuou sendo, no período em análise, dominada por produtos de baixo conteúdo tecnológico – para o que recebeu ainda um impulso adicional do chamado *boom de commodities*. Adicionalmente, embora o nível de investimento em P&D (indicador internacional de esforço inovativo) tenha sido incrementado no período em análise, o fez de maneira tímida, muito aquém daquilo que foi realizado tanto no mundo desenvolvido quanto em países em desenvolvimento. O que, por conseqüência, coloca o Brasil em uma posição ainda mais distante da fronteira tecnológica do que aquela que o país ocupava antes da utilização dos referidos programas de política industrial¹¹⁰.

Assim sendo, é possível dizer, em resumo, que a estratégia conduzida no Brasil entre 2003 e 2010 não pode ser tipificada como desenvolvimentista porque sua intenção industrializante não se concretizou. Esta última, por sua vez, naufragou porque os arranjos institucionais forjados para implementar os dois programas de política industrial tentados naquele período era incapazes técnica e politicamente. Da perspectiva das capacidades estatais, portanto, o Estado brasileiro, no período em tela, não dispunha nem das capacidades técnicas típicas das experiências autoritárias da segunda metade do século XX, nem das capacidades políticas imprescindíveis para operar nos contextos democráticos do século XXI. Nessas circunstâncias, o malogro de um empreendimento desenvolvimentista, longe de causar surpresa, é um desfecho bastante provável.

Antes de terminar, eu gostaria de fazer duas observações a respeito do conteúdo discutido neste trabalho.

A primeira delas é que os achados empíricos aqui apresentados tem uma implicação teórica evidente e cada vez mais robusta: não se promove o desenvolvimento sem um Estado talhado para fazê-lo. Dito de outro modo, não há desenvolvimentismo sem um Estado de tipo desenvolvimentista. Todavia, isso não significa que se deva tentar, simplesmente, reproduzir aqui ou alhures os arquétipos asiáticos da segunda metade do século XX – há diferenças contextuais importantíssimas que precisam ser consideradas, como vimos. A vigência das instituições típicas de regimes democráticos é, seguramente, a mais evidente e a mais importante delas. Essas diferenças de contexto, no entanto, conforme observado por

¹¹⁰ A rigor, a PITCE e a PDP não devem ser consideradas políticas (*policies*), mas projetos ou programas cujos processos de implementação naufragaram.

Peter Evans (2008), não retiram dos Estados nacionais o papel de instituição central para o desenvolvimento. Nesse sentido, não sendo os louros do desenvolvimento uma espécie de dádiva, cujos eleitos dela usufruem por graça divina (quanto ao que parece não haver dúvidas), aqueles países cujas economias permanecem subdesenvolvidas e que pretenderem deixar essa condição estrutural para trás não poderão prescindir da participação ativa e constante de seus respectivos Estados nacionais.

A segunda observação é que olhar para o modelo de desenvolvimento conduzido entre 2003 e 2010 através da abordagem clássica das capacidades estatais ajuda a iluminar aspectos um tanto quanto obscurecidos pelo debate realizado no calor dos acontecimentos. O principal deles, a meu ver, é a sobrevalorização do tipo de estratégia (desenvolvimentista) escolhido. Atribuir os erros e os acertos da política econômica dos governos Lula exclusivamente (ou mesmo principalmente) à opção teórica dos seus agentes é, convenhamos, um exagero evidente. Como este trabalho procurou mostrar, muitos dos objetivos pretendidos por aquele governo foram atingidos, enquanto outros tantos naufragaram. Há dois aspectos a serem considerados a esse respeito.

O primeiro deles tem a ver com aquilo que Albert Hirschmann chamou de “expectativas ilusórias”. Estas, embora possam ser úteis a uma determinada causa (ajudar determinado partido a alcançar o poder, por exemplo), não serão concretizadas simplesmente porque nunca estiveram no horizonte pretendido. Nesse sentido, muitas das expectativas (sejam elas mais ou menos radicais) nutridas por muitos dos apoiadores de um governo capitaneado por um partido de esquerda, simplesmente não faziam parte do conjunto de objetivos estabelecidos pelo grupo político que ascendeu ao poder em 2003 – o pronto rompimento como o chamado capital financeiro, a reestatização de empresas nacionais privatizadas, entre muitas outras.

O segundo aspecto é que, mesmo entre aqueles objetivos contemplados no conjunto de intenções que o governo pretendia colocar em prática, muitos não vingaram. Isso, por sua vez, não se deve, por exemplo, a uma suposta fraqueza ideológica ou a uma impetuosidade insuficiente por parte dos agentes que deveriam persegui-los. Formular e implementar políticas públicas, como vimos, passa por dispor de capacidades estatais imprescindíveis para estabelecer e atingir objetivos. Essas capacidades, por seu turno, dependem do tipo de arranjo institucional construído para conduzir o processo de implementação dos projetos pretendidos. Assim, arranjos institucionais capazes técnica e politicamente – como nos casos dos programas de Renovação da Indústria Naval e do Bolsa Família, por exemplo – tendem a obter êxito no processo de transformação de projetos em políticas (*policies*). Por outro lado, nos casos de arranjos institucionais com baixíssimos níveis de capacidades técnicas e políticas – como nos casos da PITCE e da PDP – a tendência é justamente que os projetos pretendidos continuem sendo projetos, isto é, que não ultrapassem o terreno das intenções.

Isso significa que, se o objetivo para a sociedade brasileira for superar nossa condição de país subdesenvolvido – e consequentemente deixar de ser, por exemplo, um mero exportador de *commodities* (sejam elas agrícolas ou industriais) – será preciso ter em conta não apenas qual é o *tipo de estratégia* mais adequado para realizar esse objetivo, mas também qual é o *tipo de Estado* suficientemente capaz para conduzi-la.

Referências

- Abranches, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- Acemoglu, Darin and James Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Darin, Simon Johnson, and James Robinson. 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, in *Handbook of Economic Growth*, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- Adelman, I., 2000. Fifty years of economic development: what have we learned? *Conferência Anual sobre Desenvolvimento*, Banco Mundial.
- Almeida, M., 2012. O complicado debate sobre desindustrialização. IPEA: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior* n. 21.
- Almeida, M. 2011. O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, ano 07, Volume Especial.
- Almeida, M. 2009. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Ipea. *Texto para Discussão*, 1452.
- Amorim Neto, O. 2007. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In J. Nicolau & T. J. Power (Eds.), *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma* (pp. 55–73). Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Amorim Neto, O. 2002. The Puzzle of Party Discipline in Brazil. *Latin american politics and society*, v. 44, n.1, p. 127-144.
- Amorim Neto, O. 2000. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479–519.
- Amorim Neto, O., 1994. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova economia*, v. 4, n. 1, p. 9-34.
- Avritzer, L. 2016. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010 (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.
- Bahia, L. D. 2015. Determinantes de evolução da produtividade do trabalho no Brasil: 1990-2009. Ipea. *Texto para Discussão*, 2136.
- Bahia, L. D. 2012. Desempenho produtivo das cadeias exportadoras brasileiras no período 2000-2007. Ipea. *Texto para Discussão*, 1802.
- Barbosa filho, F. H. & Pessôa, S. A. 2013. Pessoal ocupado e jornada de trabalho: uma releitura da evolução da produtividade no Brasil. *RBE*, v. 68, n. 2.

Barbosa, N.; Souza, J. A. P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, E.; Garcia, M. A. (orgs.). *Brasil: entre o passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

Bastos, P. P. Z., 2012. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, número especial, p. 779-810.

Belluzzo, L. G. & Carneiro, R. 2003. Globalização e Integração Perversa. *Política Econômica em Foco*, n. 1 – maio/ago.

Batista, M., 2016. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 127-155.

Batista, M., 2013. O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19(2), p.449-473. DOI: 10.1590/S0104-62762013000200009.

Bendix, R. 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing*. New York, London, and Sydney, John Wiley and Sons.

Bendix, R., 1963. Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies. *American Sociological Review*, 28, pp. 532-539.

Bielschowsky, R., 2001. Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006. São Paulo: Instituto da Cidadania. Mimeo.

Bonelli, R., 2005. Industrialização e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. In: *seminário industrialização, desindustrialização e desenvolvimento*. São Paulo: FIESP; IEDI, 28 nov.

Bonelli, R.; Pessoa, S. A., 2010. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Brasília: IBRE/FGV: *Texto para Discussão*, n. 7.

Bonelli, R.; Pessoa, S.; Matos, S., 2013. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

Borges, A.; Filgueiras, L. 1995. Mercado de trabalho no anos 1990: o caso da região metropolitana de Salvador. *Bahia: análise e dados*, v. 5 n. 3, p. 30-36.

Borges Neto, J. M. 2005. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: João Antônio de Paula. (Org.). *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, p. 67-89.

Bresser-Pereira, L. C., 2015. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2ª edição.

Bresser-Pereira, L. C., 2012. Economia do desenvolvimento. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: Prado, L. C. (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise – ensaios em comemoração aos oitenta anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Bresser-Pereira, L. C., 2009. A tendência à sobre apreciação da taxa de câmbio. *Econômica*, v. 11, n. 1, p. 7-30.

Bresser-Pereira, L. C., 2007. *Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.

Bresser-Pereira, L. C., 2006. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20(1): 2006. p. 5-24.

Bresser-Pereira, L. C. & Diniz, E., 2009. Empresariado Industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos/CEBRAP*, n. 84, p. 83-99.

Bresser-Pereira, L.C., Nassif, A. & Feijó, C.A., 2016. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, 36(3), p.493–513.

Calabrez, F. da Silva. 2013. *Reforma do aparelho de estado no governo Cardoso: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Canêdo-Pinheiro, M. *et al.*, 2007. Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaios Econômicos FGV*, (644), p.1–41.

Cano, W.; Silva, A.L.G. 2010. Política industrial do governo Lula. Campinas: IE/UNICAMP, (*Texto para discussão*, 181).

Cardoso, A. R. S. 2010. Ouvidorias públicas e democracia. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010 (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.

Cardoso, F. H. & Faletto, E., 1984. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Cardoso Jr., J. C., 2011. *Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: HUCITEC.

Cardoso Jr. J. C. & Linhares, P. de T. 2010. A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. In: Pinto, E. C. *et. al.* (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*, livro 9, volume 3. IPEA.

Cardoso Jr., J. C. & Nogueira, R. P., 2011. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. *Revista do Serviço Público*, 62 (3): 237-260 Jul/Set.

Carneiro, R. M. 2012. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, p. 749-778.

Carneiro, R. M. 2002. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo: UNESP-IE-UNICAMP.

Cavalcante, L. R. 2013. Consenso Difuso, Dissenso Confuso: paradoxos das políticas de inovação no Brasil. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 1867.

Cavalcante, L. R. & De Negri, F. 2011. Trajetória Recente dos Indicadores de Inovação no Brasil. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 1659.

Cervo, A. L., 2009. A construção do modelo industrialista brasileiro. *Diplomacia Estratégia Política*, n.10, p. 75-87.

Chang, Ha-Joon. 2002. Kicking Away the Ladder: Development Strategy in *Historical Perspective*. London: Anthem Press.

Codato, A. 1997. Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64. São Paulo: Hucitec.

Codato, A. & Franz, P. 2017. Recrutamento ministerial no brasil: comparando as presidências de FHC e Lula. *E-legis*, n. 22, p. 44-62, jan./abr.

Collier, D. & Levitsky, S. 1996. Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. *Notre Dame: Kellogg Institute*, Working Paper, n. 230.

Collier, R.B. & Collier, D. 1991. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.

Coronel, D., Azevedo, A. & Campos, A. 2014. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política* 34 (1).

Costa, P. N. C. 2005. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. *RBCS*. São Paulo, v. 20, n. 57, fevereiro.

Costa, P. R. N. 1998. *Democracia nos anos 50: burguesia comercial, corporativismo e parlamento*. São Paulo: Hucitec.

Costa, V. M. R. 2005. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um experimento democrático? In: PRÉ-CONGRESSO FIEALC/SOLAR/UERJ/UFES. América Latina e o Processo de Modernização: política, economia, sociedade e cosmovisões. Rio de Janeiro, Simpósio ECO1 – Economia e Sociedade. Rio de Janeiro: EDUERJ, v. 1

Coutinho, D., 2013. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 1.852.

Coutinho, L.; Ferraz, J. C., 1994. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus/Unicamp, v. 1.

Curado, M. 2017. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 1.

De Negri, F. 2013. Sistemas de inovação e infraestrutura de pesquisa: considerações sobre o caso brasileiro. IPEA. *Radar*, n. 24.

Dias, F. A. C. 2011. Desvinculação de receitas da união, ainda necessária? Núcleo de *Estudos e Pesquisas do Senado Federal*, Texto para discussão, n. 103.

Diniz, E., 1999. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. *Ensaio FEE*, v. 20, n. 01, p. 155-178.

Diniz, E., 2002. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Lua Nova*, n. 55- 56, p. 241-262.

- Diniz, E.; Boschi, R., 2003. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *RBCS*, v. 18, n. 52, p. 15-33.
- Diniz, E.; Boschi, R., 2007. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Edigheji, O., 2010. Constructing the 21st century developmental State: Potentials and pitfalls. Cape City: HSRC Press.
- Erber, F. S. 2010. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. CEPAL-IPEA. *Texto para discussão*, n. 13.
- Evans, P. 2008. In Search of The 21st Century Developmental State. *Centre for Global Political Economy*, Working paper n. 4.
- Evans, P. 2001. *Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development*. University of California, Department of Political Science, Berkeley, Calif. Processed.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., 1993. O estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28-29.
- Evans, P. & Rauch, J., 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), pp.748-765. DOI: 10.2307/2657374
- Ferraz, J. C.; Crocco, M.; Elias, L. A., 2003. *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura.
- Ferraz, M.B., 2009. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Planejamento e Políticas Públicas*, 32, p.227–264.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Filgueiras, L., 2006. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo.
- Filgueiras, L. 1994. O plano econômico-político FHC e as eleições presidenciais. *Cadernos do CEAS*. Salvador: n. 152, p. 32-41, julho-agosto.
- Fiori, J. L. 1993. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: Tavares, M. C.; Fiori, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra.
- Fleury, S. 2006. O Conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: Martins, P. E. M.; Pieranti, O. P. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. São Paulo: FGV.
- Fonseca, P. C. D., 2014. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: Calixtre, A. B.; Biancarelli, A. M. & Cintra, M. A. M. *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA.
- Fonseca, P. C. D. 2010. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo-Revista do Departamento de História da UFF*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 19-58.

- Fonseca, P..D. C. 1989. *Vargas o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.
- Fonseca, P. C. D.; Cunha, A.& Bichara, J., 2013. O Brasil na era Lula: retorno ao Desenvolvimentismo? *Nova economia*, 23 (2), p. 403-428.
- Furtado, C. 2001. *Formação econômica do Brasil*. 30. ed. São Paulo: Nacional.
- Geddes, B., 1996. *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Germani, G., 1962. *Política y Sociedad en una época de Transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Gerschenkron, A., 1976 [1962]. *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gimenez, D. M.; Cardoso Jr., J. C., 2012. Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo Brasileiro entre 2003 e 2010. IPEA: *Texto para Discussão*, 1690.
- Gomide, A. & Pires, R. 2012. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Ipea.
- Gonçalves, R., 2012. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 31, fev.
- Hagen, E. E., 1961. *On the Theory of Social Change*, Homewood, Ill., The Donsey Press, 1962. McClelland, D.C., *The Achieving Society*. Princeton, Nova Iorque, D. Van Nostrand Co. Inc.
- Haggard, S.; Kaufman, R., 1993. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: Sola, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e terra, p. 391-421.
- Hirschmann, A. O., 1964. [1958]. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. 2001. Modern economic theory and development. In: Meier, Gerald & Joseph Stiglitz. *Frontiers of Development Economics*, p. 389-460.
- Iglesias, E. 1992. *Reflexiones sobre el desarrollo económico*. Washington: BID.
- Inácio, M. 2013. Escogiendo Ministros y Formando Políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, p.41-66.
- Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kingstone, P. R. 1998. Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business in Brazil. Lessons from the Case of IEDI. *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*. Miami, v. 40, n. 4, p. 73-93.
- Kohli, A., 1999. Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese lineage of Korea's 'Developmental State'. In: Woo-Cumings, M. (ed.) *The Developmental State*. Ithaca/London: Cornell University Press.

Kowarick, L. 2006. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção*. Disponível em: <www.cdes.gov.br>.

Leftwich, A. 2010. Beyond Institutions: Rethinking the Role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of Developmental States and strategies. *Forum for Developmental Studies*, 37(1), pp. 93-111.

Leftwich, A. 2000. *States of Development. On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge, UK: Polity Press.

Leftwich, A. 1995. Bringing Politics Back In: Towards a model of the Developmental State. *The Journal of Developmental Studies*, 31(3), pp. 400-427.

Lipset S. M. 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review* 53: 69–105.

Lopez, F. G. 2010. Accountability e controle social na administração pública federal. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010 (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.

Loureiro, M.R.; Macário, V. & Guerra, P., 2013. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 1.886.

Lucas, R. 1988. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n.1, p. 3-42, Jul.

Mainwaring, S. 1993. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29.

Mainwaring, S. 1991. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos*, n. 29.

Mann, M., 1993. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Marconi, N.; Rocha, M., 2011. Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. Ipea: *Texto para Discussão*, n. 1.681.

Meneguello, R. 2010. Sistema político, dinâmica partidária e a lógica de coalizões. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010 (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.

Morais, L. & Saad-Filho, A. 2011. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31 (4).

Morais, L. & Saad-Filho, A. 2005. Lula and the Continuity of Neoliberalism in Brazil: Strategic Choice, Economic Imperative or Political Schizophrenia? *Historical Materialism*, 13 (1), pp. 3-31.

Nakahodo, S. N.; Jank, M. S., 2006. A falácia da doença holandesa no Brasil. *Ícone*, PDF, 24 p. (Documento de Pesquisa).

Nassif, A., 2008. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1.

- Neri, M., 2011. *Desigualdade de renda na década*. Rio de Janeiro: CPS.
- Neri, M., 2008. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: CPS.
- Novy, A., 2009. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, v.36, n.4, p.121-128.
- Nunes, W., 2016. Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 59, p. 67-89.
- Nunes, W., 2014. *Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa: o caso do IEDI*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Oliva, P.M., 2005. Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento. São Paulo: Centro Acadêmico universitário – FEA/USP.
- Oliveira, F. L., 2010. Movilidad Social y Económica en Brasil: una nueva clase media? In: Franco, R. Hopenhayn, León, A.M (orgs.) *Las Clases Medias en América Latina: retrospectiva y nuevas tendencias*. Siglo xxi editores, Cepal.
- Oreiro, J. L., 2011. É o novo-desenvolvimentismo? *Valor Econômico*, 27 out.
- Oreiro, J. L.; Feijó, C. A., 2010. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia e Política*, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun.
- Oreiro, J. L.; Paula, L. F., 2010. Novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. *Economia & Tecnologia*, v. 20, p. 05-20.
- Palma, J. G., 2005. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: *conferência de industrialização, desindustrialização e desenvolvimento*. São Paulo: FIESP; IEDI.
- Paula, J. A. de. *Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do Governo Lula*. Belo Horizonte, Autêntica, 2005.
- Paulani, L., 2003. Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica dos Primeiros Seis Meses do governo Lula. In: Paula, J. A. *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Paulani, L., 2007. The Real Meaning of the Economic Policy of Lula's Government. In: Arestis, P., Saad-Filho, A. (Ed.). *Political Economy of Brazil: Recent Economic Performance*. Palgrave Macmillan.
- Perissinotto, R. M., 2014. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, p. 52, p. 59-75.
- Perissinotto, R. M.; Costa, P. R. N.; Nunes, W.; Ilha, A. M., 2014. Elites estatais e Industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). *Revista de Economia e Política*, v. 34, n. 3(136), p. 503-519.
- Perissinotto, R. M. & Stumm, M. G. 2017. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148.

Perissinotto *et. al.* 2018 (no prelo). A instabilidade da “equipe econômica” do governo brasileiro. In: Lotta, G., Oliveira, V. & Pires, R. (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP/IPEA.

Pessoa de Carvalho, E. D. 2011. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Cardoso Jr., J. C. (org.). *Diálogos para o Desenvolvimento: Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Volume 5. Brasília: IPEA.

Pinheiro, A. C. Giambiagi, F., 2006. *Rompendo o Marasmo; a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.

Pinto, E. C. & Cardoso Jr. J. C. 2010. A experiência do CDES como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. In: Cardoso Jr. *et. al.* (org.). IPEA. *Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 2.

Pires, R., & Gomide, A., 2016. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143.

Pires, R., & Gomide, A., 2014. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Texto para Discussão*, n. 1940, Ipea.

Pires, R.; Gomide, A. & Amaral, L., 2013. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 1.864.

Pochmann, M. & Cardoso Jr. J. C. 2010. Apresentação. In: Cardoso Jr. *et. al.* (org.). IPEA. *Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 2.

Prasad, E., Rogoff, K., Wei, S., Kose, M.A., 2003. *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*. (www.imf.org).

Rennó, L. 2010 Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal. In: Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010 (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.

Rocha, F. 2007. Produtividade do trabalho e mudança estrutural nas indústrias brasileiras extrativa e de transformação: 1970-2001. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 2, abr./jun.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.

Romer, P. M., 1990. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5 (part 2), p. 71-102, Oct.

Romer, P. M. 1986. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, p. 1002-1037, Oct.

Salerno, M.S. & Daher, T., 2006. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): *Balanco e Perspectivas*, Brasília.

Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2013. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: Cardoso Jr., J. C. & Bercovici, G. (orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 10. Ipea.

Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2010. *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. IPEA, livro 9, v. 2.

Santos, F. 2002. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237-264.

Scalon, C. & Salata, A. 2012. Uma nova classe média no Brasil da última década?: o debate a partir da perspectiva sociológica. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, p. 387-407.

Schapiro, M., 2013a. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *Texto para Discussão*, 1.856. Rio de Janeiro: IPEA.

Schapiro, M., 2013b. O que a política industrial pode aprender com a política monetária? *Novos Estudos - CEBRAP*, (96), p.117-130.

Schneider, B. 2004. *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*: Oxford: Oxford University Press.

Sicsú, J. 2003. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. *Economia e Sociedade*, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327.

Sicsú, J.; Oreiro, J. L.; Paula, L. F. de. 2003. Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri-SP, Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Sicsú, J., Paula, L. F. de, e Michel, R., 2007. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4.

Sicsú, J., Paula, L. F. de, e Michel, R., 2005. *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Justiça Social*. Barueri-SP, Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Skocpol, T. 1985. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. In P. Evans; D. Rueschemayer & T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Soares, C.; Teixeira, J. R., 2010. Uma abordagem econométrica do processo de desindustrialização no caso brasileiro: elementos para o debate. In: *encontro nacional de economia da ANPEC*, 36. Salvador: ANPEC.

Sobrinho, G. G. de F. X., 2011. “Classe C” e sua alardeada ascensão: nova? classe? média? *Índice Econômico FEE*, v. 38, n. 4, p. 57-80.

Souza, J., 2010. *Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG.

Souza, A.; Lamounier, B., 2010. *A Classe Média Brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier.

Squeff, G. C., 2012. Desindustrialização em debate: aspectos teóricos e alguns fatos estilizados da economia brasileira. IPEA: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior* n. 21.

Stumm, M. G. 2017. O papel central das ideias na política industrial brasileira. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP).

Stumm, M. G. 2016. Poder político de ideias econômicas: desenvolvimentismo e política industrial nos governos Lula e Dilma. *X encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte.

Suzigan, W. & Furtado, J., 2006a. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26(2(102)), p.163–185.

Tapia, J. R. B. 2007. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, E. *Globalização e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio* (Org.). Rio de Janeiro: FGV.

Tavares, M. C. 1993. Ajuste e reestruturação no países centrais: a modernização conservadora. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra.

Tilly, C., 1975. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University.

Vassela, F. 2009. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas*, 35, 173–210.

Velloso, J. P. dos R., 2003. Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado. Rio de Janeiro: José Olympio.

Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Weber, M. 2010. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Covilhã: LusoSofia Press.

Weber, M., 1981. The Social Psychology of the World Religions. In H.H. Gerth; C. Wright Mills, eds. *Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson, J. 1990. Latin America Adjustment: how much has happened? *Institute for International Economics*: Washington, DC, p. 07-17.

Woo-Cumings, M., 1999. Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of nationalism and Development. In _____, ed. *The Developmental State*. Ithaca/London: Cornell University Press.

World Bank, 2005. *Economic Growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank.

Zucco Jr., C. 2011. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros, em power, Timothy J. & zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG.

Outras fontes

Brasil 2014. Ministério da Fazenda. Economia Brasileira em perspectiva. Edição especial. PDF.

Brasil 2012. Ministério da Fazenda. Economia Brasileira em perspectiva. Edição especial. PDF.

Brasil 2010. Ministério da Fazenda. Economia Brasileira em perspectiva. Edição especial. PDF.

Brasil 2008. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). PDF.

Brasil 2007. Ministério do planejamento, orçamento e gestão: plano plurianual 2008-2011. PDF.

Brasil 2003a. Ministério do planejamento, orçamento e gestão: plano plurianual 2004-2007. PDF.

Brasil 2003b. Presidência da República: pronunciamento do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. PDF.

Brasil 2003c. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Ministério da Ciência e Tecnologia. Diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior. PDF.

IEDI 2001. 12 anos. São Paulo. PDF.

IEDI 1999. 10 anos. São Paulo. PDF.

Lula 2002. Carta ao povo brasileiro: Luiz Inácio Lula da Silva. PDF.

Programa de governo 2002. Coligação Lula presidente: um Brasil para todos. PDF.